

Stabilisierungsstrategien in "Failing States": das Beispiel Nord-Kivu (DR Kongo)

Tull, Denis M.

Veröffentlichungsversion / Published Version
Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Tull, D. M. (2005). *Stabilisierungsstrategien in "Failing States": das Beispiel Nord-Kivu (DR Kongo)*. (SWP-Studie, 3/2005). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-263494>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Denis M. Tull

Stabilisierungsstrategien in »Failing States«

Das Beispiel Nord-Kivu (DR Kongo)

S 3
Februar 2005
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2005

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Schlußfolgerungen
7	Einführung
8	Staatliche Krisen und überkommene Souveränität
10	Staatsversagen und Krieg in der DR Kongo
11	Externe Stabilisierungsbemühungen im Kongo
11	Strategien der internationalen Gemeinschaft
12	Die Ursachen der dürftigen Bilanz
14	Das Beispiel Nord-Kivu
14	Die regionale Dimension
14	Die lokale Dimension
16	Zum Umgang mit Failing States
17	Das Dilemma der internationalen Gemeinschaft
19	Ein Plädoyer für politischen Pragmatismus
21	Zur Problematik grenzüberschreitender Allianzen
23	Grundbedürfnisbefriedigung
24	Lokales »Institution-Building«: Die Bekämpfung der Rechtlosigkeit
26	Prioritäten der Übergangsphase
28	Fazit
29	Abkürzungen

**Stabilisierungsstrategien in »Failing States«.
Das Beispiel Nord-Kivu (DR Kongo)**

Der Zusammenbruch staatlicher Ordnungen, entweder als Ursache oder als Folge meist innerstaatlicher Kriege, gilt als eine zentrale Bedrohung der internationalen Sicherheit. Um den damit verbundenen Gefahren (Regionalisierung von Gewaltkonflikten, massive Fluchtbewegungen, transnationaler Terrorismus, Korruption, illegaler Waffen- und Drogenhandel, Armut, HIV/AIDS) entgegenzutreten, richten sich die Strategien der internationalen Gemeinschaft darauf, staatliche Strukturen (wieder-)herzustellen.

Gemessen an den hochgesteckten Zielsetzungen (Aufbau des Staates und rechtsstaatlicher Strukturen, Demokratisierung, Einführung von Marktwirtschaften) und den erheblichen Ressourcen, die in diese Bemühungen des Staatsaufbaus (State-building) investiert werden, fällt die Bilanz dürrig aus. Dies trifft auch auf die Ergebnisse der internationalen Intervention in der kriegszerrütteten DR Kongo zu. Angesichts des fortgeschrittenen Stadiums staatlichen Verfalls kann State-building im Kongo realistischerweise nur als Fernziel konzipiert werden.

Wie aber können politische Ordnung und Sicherheit erzeugt werden, solange effektive Staatlichkeit (noch) nicht hergestellt ist? Dieses kurz- und mittelfristige Erfordernis politischer Stabilisierung wird vom State-building-Ansatz weitgehend ausgeblendet. Deutlich wird dieses Defizit durch den empirischen Befund, daß es in nahezu der Hälfte aller »Nachkriegsgesellschaften« innerhalb von nur fünf Jahren erneut zu einem Ausbruch kriegsähnlicher Konflikte kommt – zu einem Zeitpunkt also, an dem die (Wieder-)Herstellung effektiver Staatlichkeit noch längst nicht abgeschlossen ist. Damit steht die internationale Gemeinschaft vor der Herausforderung, die zeitliche und politisch-strategische Lücke zu füllen, die zwischen langfristigen Zielen und kurz- und mittelfristigen Erfordernissen klafft.

Am Beispiel einer kongolesischen Provinz – Nord-Kivu – lotet die vorliegende Studie mögliche komplementäre Ansätze zum derzeit vorherrschenden Modell des Staatsaufbaus aus. Es wird untersucht, welche Strategien externe Akteure verfolgen können, um einen Beitrag zur Herstellung von politischer Ordnung und Sicherheit zu leisten, an die Bemühungen des Staatsaufbaus dann anschließen können.

Die Analyse führt zu folgenden Ergebnissen:

- ▶ Die internationale Gemeinschaft konzeptualisiert den Staat als Adressat *und* Träger des Wiederaufbaus. Damit beruht der State-building-Ansatz auf Voraussetzungen, die in der Regel nicht vorliegen. Die Problematik in scheiternden Staaten besteht ja gerade darin, daß staatliche Institutionen nicht existieren bzw. nicht dazu in der Lage sind, die Sicherheit ihrer Bürger zu garantieren.
- ▶ Trotz eines nicht unerheblichen Ressourceneinsatzes fällt die bisherige Bilanz der externen Intervention im Kongo auch deshalb dürrig aus, weil die internationale Gemeinschaft den Kongo-Krieg primär als einen rein nationalstaatlichen Machtkonflikt interpretiert. Ähnlich wie in Westafrika handelt es sich jedoch auch im zentralafrikanischen Gebiet der Großen Seen um ein regionales Konfliktsystem, in dem die benachbarten Staaten nicht lediglich Beobachter, sondern aktive Teilnehmer des Konflikts sind.
- ▶ Das Ziel der politischen Stabilität ist nicht ausschließlich über zentralstaatliche Akteure zu definieren und zu erreichen. Nichtstaatliche Herrschaft ist nicht zwangsläufig mit politischer Anarchie gleichzusetzen. In der seit 1998 von Rebellen kontrollierten ostkongolesischen Provinz Nord-Kivu herrscht ein relativ hohes Maß an politischer Stabilität. Die von Rebellen-Gouverneur Serufuli errichtete (autoritäre) Herrschaftsstruktur bildet einen Staat im Staate, der über ein weitgehendes Gewaltmonopol verfügt.

Hieraus ergeben sich folgende Schlußfolgerungen für die deutsche und europäische Politik:

- ▶ An die Stelle der umfassenden Aufbauziele des State-building sollte eine klare Prioritätensetzung treten, die Friedenskonsolidierung und physische Sicherheit der Bevölkerung in den Mittelpunkt stellt. In Failing States macht dies eine politische Einbeziehung der nichtstaatlichen Gewaltakteure erforderlich. Gegen ihren Widerstand können Sicherheit und Staatsaufbau nicht durchgesetzt werden. Die Studie schlägt eine Reihe konkreter Kriterien vor, anhand deren sich überprüfen läßt, ob die internationale Gemeinschaft auf die Gewaltakteure mit dem Ziel der Herstellung politischer Ordnung und Sicherheit erfolgversprechend einwirken kann.
- ▶ Liegen diese Bedingungen (wie in Nord-Kivu) vor, bietet dies der internationalen Gemeinschaft Anknüpfungspunkte, um auf lokale Gewaltakteure politischen Einfluß auszuüben mit dem Ziel,

erstens eine Verbesserung der Sicherheit in von Rebellen kontrollierten Gebieten einzufordern und zweitens auf die politische Teilnahme solcher Akteure an nationalen Friedensprozessen ebenso hinzuwirken wie auf die Wiedereingliederung der von ihnen kontrollierten Gebiete in den Gesamtstaat.

- ▶ In Nord-Kivu wie in anderen afrikanischen Konfliktregionen hängt der Erfolg dieser Strategie davon ab, ob es gelingt, die engen Verbindungen der nichtstaatlichen Gewaltakteure zu ihren externen Partnern (häufig benachbarte Staaten) aufzulösen. Deutsche und europäische Politik kann diesen Spaltungsprozeß durch flexible Strategien fördern, die politische Anreize, aber auch diplomatischen Druck beinhalten. Der Umstand, daß nichtstaatliche Gewaltakteure häufig auch nationale Ambitionen hegen, bietet Ansatzpunkte für ein solches Vorgehen.
- ▶ Die Effektivität der deutschen und europäischen Einflußnahme sowohl auf lokale Gewaltakteure als auch ihre Verbündeten in den Nachbarländern hängt in entscheidendem Maße von einer einheitlichen Position im EU-Rahmen ab. Die Stabilisierung von Failing States erfordert insbesondere eine enge Abstimmung mit Frankreich und Großbritannien, aber auch wichtigen Geberstaaten.
- ▶ Mittelfristig ist die Stärkung lokaler staatlicher Strukturen (Dezentralisierung) eine Voraussetzung zur Herstellung politischer Ordnung in Failing States. Insbesondere in großen Flächenstaaten wie der DR Kongo stellt die Legalisierung der faktischen Autonomie der Provinzen den besten Ansatz dar, um das Erbe des gescheiterten Zentralismus zu überwinden. Die Kontrolle politischer Macht und Ressourcenverteilung sollte innerhalb der Provinzen und nicht von der Hauptstadt ausgeübt werden.
- ▶ Aufgabe der Entwicklungszusammenarbeit sollte es sein, auf lokaler Ebene gesellschaftliche Institutionen der Konfliktbearbeitung zu unterstützen, um die anhaltende Rechtlosigkeit in Failing States zu bekämpfen. Das Beispiel Nord-Kivus zeigt, daß para-staatliche Institutionen (Kirchen, lokale Gruppen) funktionale Äquivalente des gescheiterten Staates bilden können, die das politische Vakuum zumindest teilweise füllen. Sie stellen daher unverzichtbare Elemente politischer Stabilisierung dar. Ihre Förderung ist Teil einer Strategie, mit der die Zeit überbrückt werden kann, bis staatliche Strukturen so weit aufgebaut sind, daß sie die ihnen zugeschriebenen Funktionen wahrzunehmen vermögen.

Einführung

Schon lange vor Beginn der Wiederaufbaubemühungen in Afghanistan und Irak sind innerstaatliche Konflikte und Staatsverfall als eine akute Gefahr für die internationale Sicherheit identifiziert worden. Von Beginn der neunziger Jahre an wurde das konventionelle Konfliktmanagement von einem mehrdimensionalen Ansatz abgelöst. Die neueren UN-Missionen zur Wiederherstellung des Friedens und der staatlichen Ordnung (State-building, Post-conflict Reconstruction) greifen in zahlreiche Sektoren im Interventionsland ein und schlagen sich in einer Vielzahl konkreter Maßnahmen nieder: der Entwaffnung und Reintegration von Kombattanten, dem Aufbau nationaler Institutionen (Polizei, Armee, Justizwesen etc.), der Förderung von Menschenrechten und politischer Partizipation, der Vorbereitung und Durchführung von Wahlen, der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen, der Wiederbelebung der Wirtschaft und so weiter.

Die quantitative Zunahme und qualitative Aufwertung staatlicher Rekonstruktionsmaßnahmen wird unter anderem daran ersichtlich, daß die Vereinten Nationen seit 1989 18 umfassende Friedensmissionen entsandt haben, um Transformationsprozesse in Bürgerkriegsländern zu fördern. Die VN sind jedoch bei weitem nicht die einzigen externen Akteure, die in Failing States tätig werden: Einzelne Staaten, bilaterale Geber, EU, Weltbank und Internationaler Währungsfonds sowie Hundertschaften internationaler Nichtregierungsorganisationen treten hinzu und reklamieren eine Rolle im Rahmen des staatlichen Wiederaufbaus. Der damit einhergehende Mangel an Koordination im Interventionsland, der nicht selten zu heilloser Verwirrung und Rivalitäten führt, ist nur einer unter vielen Faktoren, der in der immer intensiver geführten Debatte um den State-building-Ansatz genannt und für die mäßigen Erfolge der bisherigen Bemühungen verantwortlich gemacht wird.¹ Die Zahl der Beobachter wächst, die feststellen, daß der Umgang der internationalen Gemeinschaft mit Failing States, mit jenen Staaten also, die nicht (mehr) in der

Lage sind, essentielle staatliche Funktionen auszuüben, von großer Ratlosigkeit gekennzeichnet ist.²

Zusammenfassend lassen sich in bezug auf den State-building-Ansatz zwei miteinander verbundene Probleme identifizieren:

1. Der Ansatz enthält eine Vision des angestrebten Endstadiums (Staatsaufbau, Rechtsstaatlichkeit, stabile Friedensordnung etc.), ohne die strategischen und prozessualen Schritte darzulegen, über die diese Ziele operativ erreicht werden können.³
2. Die Überreste eines gescheiterten Staates werden als Adressat und Träger des politischen Wiederaufbauprozesses konzeptualisiert. Der kollabierte Staat in den betroffenen Krisenländern ist politisch jedoch nicht mehr handlungsfähig.⁴ Staatliche Strukturen haben jenseits der urbanen Zentren jegliche politische Bedeutung verloren.

Zwei Fragen stehen deshalb im Mittelpunkt der vorliegenden Studie: Erstens, welche alternativen oder komplementären Handlungsstrategien sollten externe Akteure verfolgen, um den Aufbau politischer Ordnung im Kongo zu befördern und damit die Erfolgchancen des langfristigen Ziels der Herstellung effektiver Staatlichkeit zu verbessern? Zweitens, wie und unter welchen Bedingungen sollten externe Interventionisten mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren umgehen, um dem Ziel der politischen Stabilisierung und der Herstellung physischer Sicherheit näherzukommen?

² Africa in 2020. National Intelligence Council 2020 Project. Summary of Discussion by Select Panel of US-Experts, 9.1.2004, S. 13. Vgl. auch James D. Fearon/David D. Laitin, Neotrusteeship and the Problem of Weak States, in: International Security, 28 (2004) 4, S. 5–43; Ulrich Schneckener (Hg.), States at Risk. Fragile Staaten als Sicherheits- und Entwicklungsproblem, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, November 2004 (S 43/04); Stefan Mair, Intervention und »State Failure«: Sind schwache Staaten noch zu retten?, in: Internationale Politik und Gesellschaft, (2004) 3, S. 82–86.

³ Vgl. Jane Chanaa, Security Sector Reform: Issues, Challenges and Prospects, London: IISS, 2002 (Adelphi Paper 344), S. 60.

⁴ Ähnlich auch Alex J. Bellamy/Paul Williams, Conclusion: What Future for Peacekeeping Operations? Brahimi and Beyond, in: International Peacekeeping, 11 (2004) 1, S. 207.

¹ Vgl. hierzu Center for Strategic and International Studies, Play To Win. Final Report of the Bi-Partisan Commission on Post-Conflict Reconstruction, Washington, D.C. 2003, S. 2.

Staatliche Krisen und überkommene Souveränität

Der Niedergang staatlicher Ordnungsmacht in einigen Regionen Afrikas blieb nicht ohne Folgen für das Prinzip der staatlichen Souveränität. Seit dem Ende der Ost-West-Konfrontation ist die Souveränität vieler afrikanischer Staaten einem Erosionsprozeß unterworfen, der die Autorität und Handlungsspielräume der jeweiligen Regierungen deutlich eingegrenzt hat. Gleichzeitig zeichnet sich eine generelle internationale Aufwertung sowohl ziviler als auch militärischer nichtstaatlicher Gruppen ab. Die graduelle Machtverschiebung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren tritt besonders deutlich in Konfliktländern hervor. Seit den Debakeln der Interventionen in Somalia (1993) und Ruanda (1994) konzentrieren sich die Versuche der Konfliktbeilegung vor allem auf die Vermittlung von Machtteilungsabkommen.⁵ Dieses Instrument des Konfliktmanagements basiert explizit auf der Integration von Rebellen in »Regierungen der nationalen Einheit«. Zugunsten des obersten Ziels, der Beilegung des Konflikts, werden vormals privilegierte Ansprechpartner (Regierungen) und ihre gewaltbereiten Herausforderer auf eine Stufe gestellt.

Dieser Umgang der internationalen Gemeinschaft mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren folgt indes nur einer verengten Logik zur Vermittlung von Friedens- und Machtteilungsabkommen. Mit anderen Worten, die nichtstaatlichen Gruppen werden aufgrund ihres Gewaltpotentials als relevante Akteure der *nationalen* Ebene betrachtet. Um die Kampfhandlungen zu beenden und einen Friedensprozeß einzuleiten, werden ihre politischen Forderungen erfüllt, meist durch Ko-optation in die Regierung.

Es ist jedoch notwendig, politische Stabilisierung auch dort voranzubringen, wo Friedensprozesse nicht konsolidiert sind. Das zentrale Problem vermeintlicher Postkonfliktgesellschaften besteht ja häufig gerade darin, daß Friedensprozesse scheitern oder keine kurzfristigen und unmittelbaren Fortschritte auf lokaler Ebene entfalten. Dies zeigte sich besonders deutlich im Kongo, aber auch in Angola und Ruanda, wo im vergangenen Jahrzehnt mehr Menschen *nach*

der Unterzeichnung von Friedensverträgen starben als während der Kämpfe, die den Abkommen vorausgingen.⁶ Daher sollten nichtstaatliche Gewaltakteure (Rebellen, Milizen) nicht nur nach Maßgabe ihres »Störpotentials« auf nationaler Ebene betrachtet werden. Aus analytischer wie politischer Sicht ist es erforderlich, sie auch in ihrer Binnenwirkung als De-facto-Herrscher von Entitäten und Territorien anzusehen, die der Kontrolle der Zentralregierung entzogen sind.

Auch andere politische Arrangements, innerhalb wie außerhalb Afrikas, die über formale Machtteilungen hinausgehen, dokumentieren, daß staatliche Souveränität in Krisenkontexten längst nicht mehr den alles dominierenden Referenzrahmen der intervenierenden Akteure darstellt. Ein aktuelles Beispiel sind die Beziehungen, die das deutsche Einsatzkontingent in Afghanistan im Rahmen seiner Bemühungen zur Rekonstruktion der Provinz Kundus mit lokalen Warlords etabliert hat. Ein weiterer Beleg zumindest dafür, daß die internationale Gemeinschaft ihre Zurückhaltung gegenüber nichtstaatlichen Gewaltakteuren aufgegeben hat, ist Kosovo. Nach Angaben von UNMIK- und OSZE-Offiziellen wurde toleriert, daß die Kosovo Liberation Army (KLA) Kombattanten in die Polizeistreitkräfte infiltrierte, die unter Aufsicht der OSZE aufgebaut und ausgebildet werden.⁷ In Somalia heuern die USA lokale Warlords als Kopfgeldjäger an, um Terror-Verdächtige zu jagen.⁸ Die UN-Organisationen und UN-Friedens- oder -Beobachtermissionen, die in von Rebellen kontrollierte Gebiete entsandt werden, treten ohnehin mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren in engen Kontakt.⁹

6 Vgl. Christopher Clapham, *Peacekeeping and the Peacekept: Developing Mandates for Potential Interveners*, in: Robert I. Rotberg (Hg.), *Peacekeeping and Peace Enforcement in Africa. Methods of Conflict Prevention*, Cambridge 2002, S. 48.

7 William Reno, *Sovereign Predators, Non-State Armed Group Protectors?*, Vancouver: University of British Columbia, Centre of International Relations, 2003, S. 18.

8 Ken Menkhaus, *Somalia: State Collapse and the Threat of Terrorism*, London: IISS, 2004 (Adelphi Paper 364), S. 81.

9 Vgl. Lauchlan T. Munro, *Providing Humanitarian Assistance behind Rebel Lines: UNICEF's Eastern Zaire Operation 1996–98*, in: Paul Kingston/Ian S. Spears (Hg.), *States within States: Incipient Political Entities in the Post-Cold War Era*, New York 2004, S. 119–134.

5 Dies war der Fall in Burundi, Ruanda, der DR Kongo, Sierra Leone (2x), Liberia (2x), Côte d'Ivoire, im Sudan, der Zentralafrikanischen Republik und im Tschad.

Diese Beispiele zeigen, daß Einwände gegen die Aufnahme politischer Beziehungen der internationalen Gemeinschaft mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren, die sich auf das Prinzip der staatlichen Souveränität berufen, in Krisenregionen längst von der Wirklichkeit überholt sind. Die Entwicklung von Handlungsstrategien westlicher Staaten gegenüber nichtstaatlichen Gewaltakteuren, die in Failing States hervortreten, würde also nicht zwangsläufig einen Bruch mit internationalen Konventionen anzeigen. Der Vorrang humanitärer und politischer Ziele gegenüber dem Prinzip der Souveränität ist in solchen Fällen hinzunehmen. Letztlich ist das Konstrukt staatlicher Souveränität kaum dazu geeignet, die Privilegierung von Regierungen zu rechtfertigen, die sich als unfähig erweisen, ihre eigene Bevölkerung zu schützen, oder häufig selbst eine große Bedrohung für die Sicherheit der Gesellschaft darstellen (wie z. B. im Sudan).¹⁰ Das starre Festhalten am Prinzip der Souveränität, die nur noch nach außen und nicht nach innen besteht, bildet eher ein Hindernis effektiver Krisenbearbeitung.¹¹

Dies gilt in besonderem Maße für die DR Kongo, die seit 1996 von gewaltsamen Konflikten und fortgeschrittenen Verfallsprozessen gekennzeichnet ist. Im Verlauf des zweiten, 1998 begonnenen Krieges wurde das Land in mindestens drei konkurrierende Einflußzonen geteilt. In den Provinzen haben sich alternative Zentren politischer Macht und Autorität herausgebildet, die von nichtstaatlichen Gewaltakteuren (Rebellen, Milizen) kontrolliert werden. Als riesiger Flächenstaat in der Mitte Afrikas mit reichen Vorkommen an wertvollen Rohstoffen ist die DR Kongo geostrategisch, sicherheitspolitisch und wirtschaftlich von überragender Bedeutung. Die anhaltende Krise Kongos bedroht die Stabilität seiner neun Nachbarstaaten und der gesamten zentralafrikanischen Region. Aufgrund dieser weitreichenden Konsequenzen ist die Herstellung politischer Ordnung in diesem Land eine zentrale sicherheitspolitische Herausforderung der internationalen Gemeinschaft, der sie mit der Entsendung der nunmehr weltweit größten Friedensmission (16 700 Soldaten) entgegentritt. Innerhalb des Kongo müssen

die östlichen Kivu-Provinzen als Schlüsselregionen zur Herstellung politischer Ordnung im gesamten Land und zur Sicherung regionaler Stabilität angesehen werden. Nord-Kivu und Süd-Kivu waren die Ausgangspunkte der beiden Kongo-Kriege von 1996 und 1998. In Nord-Kivu verketteten sich in besonders auffälligem Maße die Problemlagen, die für Failing States charakteristisch sind, nämlich die Verschränkung lokaler, nationaler und regionaler Konflikte, die Entstehung von Kriegsökonomien, die dauerhafte Ablösung staatlicher Herrschaft durch nichtstaatliche Gewaltakteure sowie die permanente direkte wie indirekte Intervention durch Nachbarstaaten. Auch wenn nicht alle Regionen im Kongo oder in anderen Konfliktländern in vergleichbarer Intensität von Krieg und Gewalt betroffen sind wie die Kivu-Provinzen, so lassen sich doch gerade an ihrem Beispiel Problemmuster, Prozesse und Akteure aufzeigen, die »staatsferne« Regionen allgemein kennzeichnen und die im Rahmen politischer Stabilisierungsversuche durch die internationale Gemeinschaft zu beachten sind.

¹⁰ Für eine ähnliche Argumentation siehe *United Nations*, Report of the Secretary-General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change: A More Secure World, New York 2004, <www.un.org/secureworld/>.

¹¹ Michael Ignatieff, State Failure and Nation-Building, in: J. L. Holzgrefe/Robert O. Keohane (Hg.), *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Cambridge 2003, S. 305; vgl. auch Robert O. Keohane, *Political Authority after Intervention: Gradations in Sovereignty*, ebd., S. 275–298.

Staatsversagen und Krieg in der DR Kongo

Die Krise des Staates im ehemaligen Zaire ist das Ergebnis eines langen Erosionsprozesses, in dessen Verlauf das kleptokratische Regime von Präsident Mobutu (1965–1997) staatliche Institutionen sukzessive privatisierte.¹² Formelle Strukturen (Bürokratie, Armee) wurden zerstört und durch informelle Institutionen ersetzt, in denen Klientelismus und Korruption regierten. Mobutus Herrschaft gründete sich auf die bedingungslose Unterstützung durch den Westen in der Zeit des Kalten Krieges, auf Repression und auf Patronage. Bereits ab Beginn der achtziger Jahre wurden kaum noch öffentliche Dienstleistungen bereitgestellt. Der dem Präsidenten zugewiesene Ausgabenanteil am Staatsbudget stieg nach offiziellen Angaben zwischen 1972 und 1992 von bereits erstaunlichen 28 Prozent auf 95 Prozent. Der Anteil staatlicher sozialer Dienstleistungen fiel im selben Zeitraum von 17,5 Prozent auf 0,0 Prozent.¹³ Marodierende Soldaten und Polizisten wurden zur primären Gefahrenquelle für die Bevölkerung. Bereits Ende der siebziger Jahre war die Armee des Landes nicht mehr in der Lage, die sogenannten Shaba-Rebellionen (1977/78) ohne westliche Hilfe niederzuschlagen.

Staatliches Versagen im Kongo ist also kein neues Phänomen. Das Übergreifen des ruandischen Bürgerkriegs im Anschluß an den Genozid von 1994 war lediglich ein Katalysator, der die Krise beschleunigte. Mit Hilfe Ruandas und Ugandas stürzte die Rebellion der Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo (AFDL) das Mobutu-Regime im Mai 1997. Im Herbst 1998 brach der zweite Krieg innerhalb von zwei Jahren aus. Mit erneuter Unterstützung Ruandas und Ugandas riefen die kongolesischen Rebellenbewegungen Rassemblement Congolais pour la Démocratie (RCD) und Mouvement pour la Libération du Congo (MLC) im Osten und Norden des Landes zum Sturz Kabilas auf und besetzten knapp zwei Drittel des Staatsgebiets. Das Eingreifen Angolas, Namibias und Zimbabwes auf seiten der Kabila-Regierung führte zu einer militärischen Pattsituation.¹⁴

Im Juli 1999 wurde der Waffenstillstandsvertrag von Lusaka unterzeichnet. Er sah den Rückzug der ausländischen Armeen und die Entwaffnung ruandischer Hutu-Rebellen (FDLR) vor. Deren Attacken von ostkongolesischen Rückzugsbasen aus hatten Ruanda zu der erneuten Militärintervention veranlaßt. In der Folge wurde die UN-Mission in der DR Kongo (MONUC) etabliert, um den vereinbarten Waffenstillstand zu überwachen. Internationaler Druck zwang die Armeen der Nachbarländer im Herbst 2002 dazu, sich aus dem Kongo zurückzuziehen. Im Dezember desselben Jahres fand schließlich der sogenannte »innerkongolesische Dialog« statt. Das Allparteienforum mündete in das Pretoria-Abkommen, in dem sich Präsident Joseph Kabila, die verschiedenen Rebellenbewegungen und Vertreter politischer Parteien und der Zivilgesellschaft auf eine Machtteilung und die Bildung einer Allparteienregierung einigten, die im Juli 2003 zusammentrat.¹⁵ 2005 soll der politische Übergangsprozeß durch demokratische Wahlen abgeschlossen werden.

Mit dem langsamen, aber stetigen Fortschreiten des Friedensprozesses wurden die Zielsetzungen der im Kongo intervenierenden internationalen Gemeinschaft sukzessive ausgedehnt. Nach der offiziellen Beendigung der militärischen Auseinandersetzungen und dem Amtsantritt der Übergangsregierung wurde die DR Kongo von einem bloßen Empfänger humanitärer Hilfe zum Adressaten staatlicher Wiederaufbaumühnungen. Explizit kam dies spätestens in Resolution 1493 des UN-Sicherheitsrats vom 27. Juli 2003 zum Ausdruck, die der MONUC nahelegte »in Abstimmung mit den anderen Organen der Vereinten Nationen, den Gebern und den nichtstaatlichen Organisationen während der Übergangsphase Hilfe zu Gunsten der Reform der Sicherheitskräfte, der Wiederherstellung eines Rechtsstaats und der Vorbereitung und Abhaltung von Wahlen im gesamten Hoheitsgebiet der Demokratischen Republik Kongo zu gewähren«.¹⁶

War, New York 2002.

¹⁵ Joseph Kabila hatte im Januar 2001 die Nachfolge seines ermordeten Vaters übernommen.

¹⁶ Vereinte Nationen, Resolutionen und Beschlüsse des Sicherheitsrats, 1. August 2002 – 31. Juli 2003, Resolution 1493 (28.5.2003), Paragraph 5, <www.un.org/Depts/german/sr/sr_03/srband02-03.pdf>.

¹² Die Republik Zaire wurde 1997 in Demokratische Republik Kongo umbenannt.

¹³ William Reno, Warlord Politics and African States, Boulder 1998, S. 154.

¹⁴ Siehe John F. Clark (Hg.), The African Stakes of the Congo

Externe Stabilisierungsbemühungen im Kongo

Mehr als fünf Jahre nach dem Waffenstillstandsvertrag von Lusaka und knapp zwei Jahre nach der Unterzeichnung des Pretoria-Friedensabkommens fällt die Bilanz der politischen Transition im Kongo bescheiden aus. Trotz ihrer schrittweisen Aufstockung von anfänglich 5537 (2001) über 10 900 (2003) auf nunmehr 16 700 Mann (2004) gelang es der MONUC-Mission nur in sehr begrenztem Maße, die in Resolution 1493 niedergelegten Ziele zu erreichen. Auch das zunehmende Engagement der bi- und multilateralen Geber seit Jahresmitte 2003 mit einem Finanzvolumen von über 2,5 Milliarden US-Dollar (2003–2006) zeigt bislang kaum politische Wirkung.

Strategien der internationalen Gemeinschaft

Von Beginn an konzentrierten sich die externen Akteure darauf, eine Machtteilung zur politischen Grundlage des Friedensprozesses zu machen. Dieses Ziel wurde mit der Bildung der Allparteienregierung im Juli 2003 erreicht – allerdings erst fünf Jahre nach Beginn des Krieges und vier Jahre nach Einsetzen der internationalen Vermittlungsbemühungen. Anschließend wies die internationale Gemeinschaft der Förderung des Transitionsprozesses in der Hauptstadt uneingeschränkte Priorität zu. Deutlich wurde dies in den Aussagen von MONUC-Chef William Swing über die »Kinshasa-Phase« des Friedensprozesses.¹⁷ In Einklang mit UN-Sicherheitsratsresolution (UNSR) 1493 (2003) stellte die MONUC fortan immerhin 10 Prozent (1000) ihres kleinen Militärkontingents in der Hauptstadt ab, um den physischen Schutz der Regierungsmitglieder zu gewährleisten.¹⁸

Außerhalb Kinshasas, vor allem in den östlichen Landesteilen, zeigte die Präsenz der MONUC keine Wirkung. Die Mission reagierte nur zögerlich auf die

veränderten politischen Rahmenbedingungen, die sich seit dem Ende des konventionellen Krieges 2001 eingestellt hatten und vernachlässigte die östlichen Landesteile (Ituri, Nord- und Süd-Kivu), die nunmehr zum Austragungsort eines verheerenden Konflikts »niedriger Intensität« wurden. Erst im Jahr 2003 setzte sich innerhalb der MONUC die Erkenntnis durch, daß es sich bei den Ostprovinzen um politische »Schlüsselzonen« handelt, deren Befriedung von entscheidender Bedeutung für den gesamten Friedensprozeß ist.¹⁹ Auslöser waren die schweren Gefechte zwischen ethnischen Milizen im nordöstlichen Distrikt Ituri im Sommer 2003 und die Unfähigkeit der dort stationierten UN-Truppen, die Massaker an der Zivilbevölkerung zu verhindern, bei denen mindestens 5000 Menschen getötet und 50 000 in die Flucht getrieben wurden. Die Krise führte zur Entsendung der französisch geführten, 1400 Mann starken EU Interim Emergency Multinational Force (Artemis).²⁰ Versehen mit einem Mandat nach Kapitel VII der UN-Charta übernahm die Interventionstruppe für zwei Monate die Kontrolle über die Distrikthauptstadt Bunia, um die Lage dort zu stabilisieren und die Lieferung humanitärer Hilfe zu erleichtern. Nicht zuletzt öffnete sie ein Zeitfenster, das es der MONUC ermöglichte, zusätzliche Truppen zu mobilisieren, die nach dem Abzug von Artemis die Kontrolle in Bunia übernahmen. Noch während des Einsatzes der Artemis-Mission autorisierte der UNSR die Aufstockung der MONUC von 8700 auf 10 900.²¹ Indes erwies sich die verspätete Verlegung der UN-Truppen in den volatilen Ostkongo, unter anderem durch die neue, 3500 Mann starke Kivu-Brigade, als unzureichend. Im Juni 2004 sah die MONUC beispielsweise zu, als abtrünnige Offiziere der RCD-Rebellen Süd-Kivus Provinzhauptstadt Bukavu besetzten und den kongolesischen Friedensprozeß damit in eine tiefe Krise stürzten (sogenannte Bukavu-Krise).²²

¹⁷ Emeric Rogier, *MONUC and the Challenges of Peace Implementation in the DRC*, in: Mark Malan/João Gomes Porto (Hg.), *Challenges of Peace Implementation: The UN Mission in the Democratic Republic of Congo*, Pretoria 2004, S. 255.

¹⁸ *United Nations*, Second Special Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo, New York, 27.5.2003, Paragraph 33–39, <http://www.ecoi.net/pub/ds498_02670drc.pdf>.

¹⁹ *United Nations*, Second Special Report [wie Fn. 18], Paragraph 29.

²⁰ Vgl. *International Crisis Group*, *Congo Crisis: Military Intervention in Ituri*, Brüssel/Nairobi, 13.6.2003.

²¹ *Vereinte Nationen*, UNSR-Resolution 1493 [wie Fn. 16], Paragraph 26.

²² *Peacekeepers »Powerless« in DR Congo*, in: BBC Online, 3.6.2004.

Jenseits der militärischen Eingriffe waren auch die flankierenden Maßnahmen von begrenzter Reichweite, mit deren Hilfe die externen Akteure (MONUC, Geber) zur Herstellung staatlicher Ordnungsstrukturen beitragen wollten. Dies gilt in erster Linie für den Aufbau und das Training kongolesischer Polizei- und Militäreinheiten im Rahmen der Reform des Sicherheitssektors. Die Zahl der ausgebildeten Truppen erreicht bislang nicht einmal die kritische Masse, um auf Distrikt- oder Provinzebene eine Gewaltkontrolle durchzusetzen.²³ Die Reform des Sicherheitssektors ist unzureichend finanziert, vor allem aber hängt die internationale Gemeinschaft von der Kooperationsbereitschaft der politisch gelähmten Regierung ab. Es dauerte ein Jahr, bis die Regierung den Gebern einen Entwurf ihres nationalen DDR-Programms (Disarmament, Demobilization, Reintegration) vorlegte, das nach vorläufigen Schätzungen rund 300 000 Kombattanten aller ehemaligen Konfliktparteien durchlaufen müssen, die nicht in die künftige nationale Armee integriert werden können.²⁴ Die Entwaffnung und Reintegration der Kämpfer stellt eine zentrale Voraussetzung für die erfolgreiche Durchführung der Wahlen dar, denn es besteht die ernstzunehmende Gefahr, daß die Verlierer des Urnengangs dieses Gewalt- und Rekrutierungsbecken mobilisieren könnten, um einen neuen Krieg zu beginnen.

Unterdessen zeitigt die Verzögerung des DDR-Prozesses erhebliche negative Auswirkungen auf die Sicherheitslage im Land. Im Gegensatz zu ihrer politisch-militärischen Führung müssen sich die meisten Soldaten, Rebellen (RCD, MLC) und Milizionäre (Mai Mai) als Verlierer des Friedensprozesses betrachten. Da sie weder Sold noch Zuwendungen aus Demobilisierungsprogrammen erhalten, sind die ehemaligen Kombattanten mehr denn je zu marodierenden Plünderern geworden.²⁵

Die Ursachen der dürftigen Bilanz

Da die internationale Gemeinschaft die Errichtung eines Protektorats im Kongo schon aufgrund der Größe des Landes nicht in Erwägung ziehen konnte, gründete sich ihre Stabilisierungsstrategie darauf, mit Hilfe eines Machtteilungsabkommens zunächst eine Übergangsregierung zu installieren, die anschließend dazu in die Lage versetzt werden sollte, die staatliche Ordnung wiederherzustellen. Dieser Ansatz erwies sich aus drei Gründen als problematisch: Erstens war die militärische Komponente der externen Intervention (MONUC) gemessen an ihren Aufgaben und ihrer Zusammensetzung zu schwach, um einen substantiellen Beitrag zur Herstellung zentralstaatlicher Gewaltkontrolle zu leisten. Verstärkt wurden diese Defizite durch militärisch-strategische Fehler und unentschlusenes Handeln, die den Eindruck erwecken mußten, die Mission sei überfordert.²⁶ Zweitens sind die Zielvorstellungen der externen Akteure mit tiefen Eingriffen in das politische Machtgefüge verbunden, das sich während des Krieges im Kongo herausgebildet hat. Die Machtkämpfe sind durch die Transition lediglich kurzfristig eingefroren. Deren nahes Ende (2005) und der drohende Verlust von Führungspositionen treiben die ehemaligen Konfliktparteien innerhalb der Übergangsregierung zu politischen Manövern, die mit dem Aufbau einer funktionstüchtigen Zentralregierung und der Herstellung effektiver Staatlichkeit unvereinbar sind. Drittens beruht die von den externen Akteuren ausgehandelte politische Transition, einschließlich ihrer Leitziele der Friedenskonsolidierung und des Staatsaufbaus, auf dem Prinzip der Inklusivität. Theoretisch erhielten alle wichtigen kongolesischen Konfliktparteien einen Platz in der Übergangsregierung; faktisch ist der Sachverhalt jedoch komplizierter. Zum einen gibt es Konfliktparteien, die nicht der Übergangsregierung angehören, aber Teile des Landes beherrschen, wie im Ituri-Distrikt; zum anderen sind Gruppen in die Regierung eingetreten, die dem Übergangsarrangement skeptisch gegenüberstehen oder es

²³ Bis Juli 2004 hatten nicht einmal 1000 Polizisten das Trainingsprogramm von CIVPOL/MONUC absolviert.

²⁴ Die angestrebte Zielgröße der Armee beträgt ca. 100 000 Soldaten.

²⁵ Vgl. AFP, 14.9.2004; dieselben Phänomene sind in Liberia und Burundi zu beobachten. Vgl. *United Nations*, Second Report of the Secretary-General on the United Nations Operation in Burundi, New York, 15.11.2004; *United Nations*, Fourth Progress Report of the Secretary-General on the United Nations Mission in Liberia, New York, 10.9.2004, Paragraph 8.

²⁶ Vgl. *United Nations*, Third Special Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo, New York, 16.8.2004, Paragraph 59. Indes trägt nicht die Mission, sondern der UN-Sicherheitsrat die primäre Verantwortung für die Defizite der Mission. MONUC ist mit nahezu allen Kernproblemen behaftet, die der Brahimi-Report identifiziert hatte. Dessen Schlußfolgerungen werden offenbar immer noch nicht stringent umgesetzt.

von vornherein ablehnten.²⁷ Dies trifft auf Teile der Entourage von Präsident Kabila ebenso zu wie auf einzelne Mitglieder der ehemaligen RCD-Rebellion. Mitunter hat ihre formelle Teilnahme an der Transition unter der internationalen Gemeinschaft die trügerische Illusion geweckt, alle maßgeblichen politischen Akteure teilten ein gemeinsames Interesse am Erfolg des Übergangsprozesses.

Die anhaltende Unsicherheit im Ostkongo und die damit einhergehende humanitäre Katastrophe werfen die Frage nach komplementären Ansätzen auf, mit deren Hilfe eine politische Stabilisierung – verstanden als Herstellung öffentlicher Sicherheit – auch außerhalb der Hauptstadt erreicht werden kann. Dieses Erfordernis ergibt sich nicht nur aus der aktuellen Stagnation des Friedensprozesses; es ist vielmehr von grundlegender Bedeutung, wenn man einmal die Errungenschaften der externen Intervention im Kongo seit dem Kriegsbeginn im August 1998 insgesamt betrachtet: Nach sechs Kriegsjahren, fast 4 Millionen Toten und gegenwärtig 2,5 Millionen Binnenflüchtlingen kann kaum von einer gelungenen Stabilisierung des Landes gesprochen werden.²⁸ Vor allem für die Bevölkerung im Ostkongo ist das Elitenarrangement der Transition ohne jede Bedeutung (geblieben). Versuche Kabilas, seine Macht gewaltsam auszudehnen, haben die prekäre Situation der Bevölkerung nur verschärft.²⁹

²⁷ Vergleichbare Konstellationen finden sich unter anderem in Afghanistan. Vgl. Boris Wilke, Staatswerdung in Afghanistan? Zwischenbilanz der internationalen Präsenz am Hindu-kusch, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2004 (S 30/04), S. 15f.

²⁸ Death Toll of 6-Year Conflict in Congo Put at 3.8 Million, in: The Boston Globe, 10.12.2004.

²⁹ Henri Boshoff, Establishing a New Army for the DRC: Update on the FARDC, in: African Security Review, 13 (2004) 3, S. 54.

Das Beispiel Nord-Kivu

Die rohstoffreiche Provinz liegt im äußersten Osten des Kongo an der Grenze zu Ruanda und Uganda. Gemeinsam mit ihrer Nachbarprovinz Süd-Kivu steht sie seit 1996 im Zentrum der kriegesischen Auseinandersetzungen im zentralafrikanischen Gebiet der Großen Seen. Die von Rebellen – zuerst durch die AFDL (1996-97), ab 1998 durch die RCD – ausgerufenen Kongo-Kriege nahmen in den Kivus ihren Ausgang. Nach der Implosion des zairischen Staates und dem Genozid in Ruanda (1994) dienten die Provinzen ruandischen Hutu-Rebellen als Rückzugsbasen. Durch die Militärinterventionen Ruandas wurden die Kivus zum Schauplatz des ruandischen Bürgerkriegs, später des zentralafrikanischen Regionalkriegs unter Beteiligung von acht Nachbarstaaten. Die parallel zu Ruandas Einschreiten entfachte und von Kigali unterstützte RCD-Rebellion machte Nord-Kivus Provinzhauptstadt Goma zu ihrem Hauptquartier. Seitdem wird Nord-Kivu von der RCD in enger Kooperation mit ihren ruandischen Verbündeten kontrolliert.

Die regionale Dimension

Aus der RCD-Rebellion ist im Verlauf des Krieges in Nord-Kivu eine parallele Machtstruktur hervorgegangen, an deren Spitze Eugène Serufuli steht. Serufuli, ein RCD-Gründungsmitglied, wurde im Jahr 2000 auf Drängen Ruandas von der RCD zum Gouverneur der Provinz Nord-Kivu ernannt. Der Schritt resultierte aus der Überlegung, daß mit dem Fortschreiten des kongolesischen Friedensprozesses ein Rückzug der ruandischen Armee aus dem Kongo ebenso unausweichlich sein würde wie eine Machtbeteiligung der RCD-Rebellen an einer Übergangsregierung in Kinshasa. Um dennoch weiterhin eine zumindest indirekte Kontrolle über die Region ausüben zu können, wurde Serufuli zum lokalen Statthalter ruandischer Interessen in Nord-Kivu aufgebaut.³⁰ Als ehemaliges Mitglied einer berüchtigten Hutu-Miliz verfügte Serufuli über die notwendigen lokalen Kontakte, um ein über-

wiegend von Hutu dominiertes paramilitärisches Netzwerk zu errichten, das weitgehend unabhängig von der RCD-Rebellion agierte. Es gilt als sicher, daß Serufuli für diese Zwecke von Ruanda erhebliche Zuwendungen erhalten hat, die zweifellos auch aus der Ausbeutung kongolesischer Bodenschätze gewonnen wurden.

Auch nachdem die RCD-Rebellen im Sommer 2003 in die nationale Übergangsregierung eingetreten waren, gelang es Serufuli, seine Autonomie gegenüber Kinshasa zu bewahren. Bei Gelegenheit der Ernennung neuer Provinzgouverneure im Sommer 2003 blieb dem machtlosen Staatspräsident Kabila keine andere Wahl, als den unliebsamen Rebellen-Gouverneur im Amt zu bestätigen. Obwohl Serufuli somit formal zu einem Bestandteil des kongolesischen Staatsapparats wurde, gehört er als Alliiierter Ruandas zu einer kleinen Gruppe von RCD-Eliten, die dem nationalen Friedensprozeß skeptisch gegenüberstehen und sich als »Störer« des Vereinigungsprozesses erweisen könnten.³¹

Die lokale Dimension

Gouverneur Serufulis Unabhängigkeit gegenüber der Zentralregierung in Kinshasa ist vor allem Ausdruck seiner konsolidierten Machtposition innerhalb Nord-Kivus. Neben der Unterstützung durch Ruanda basiert diese im wesentlichen auf seinem überlegenen Gewaltpotential. Mit dem Aufbau der etwa 15 000 Mann starken Local Defense Forces (LDF) hat sich Serufuli eine Privatarmee geschaffen, die in nahezu allen Dörfern der Provinz präsent ist.³² Gemeinsam mit ethnischen Klientelnetzen ermöglicht die LDF dem Gouverneur die Ausübung politisch-militärischer Dominanz. Damit ist auch ein gewisses Maß an politisch-administra-

³⁰ Zu den Hintergründen vgl. Denis M. Tull, *A Reconfiguration of Political Order? The State of the State in North Kivu (DR Congo)*, in: *African Affairs*, 102 (2003) 408, S. 441f.

³¹ Hans Romkema, *Update on the DRC Transition: The Case of the Kivu Provinces*, Pretoria: Institute for Security Studies, 7.5.2004; *The Kivus Jolt Kinshasa, Again*, in: *Africa Confidential*, 45 (11.6.2004) 12.

³² Anfang 2003 waren die LDF nach Angaben Serufulis in 70% aller Dörfer stationiert. Vgl. Aloys Tegera, *Nord-Kivu: une rébellion dans une rébellion?*, Goma: Pole Institute, März 2003.

tiver Ordnung in Nord-Kivu gesichert,³³ was sich wiederum günstig auf die wirtschaftlichen Aktivitäten (Landwirtschaft, Handel) in der Provinz auswirkt.³⁴ Die in Nord-Kivu etablierte Struktur kommt im ostkongolesischen Vergleich mit Süd-Kivu, Ituri und dem »Großen Norden« einem Gewaltmonopol am nächsten, da politische Macht durchaus *territorial* ausgeübt wird.³⁵

Bei der von Rebellen-Gouverneur Serufili errichteten Herrschaft handelt es sich um eine illiberale und autoritäre Gewaltordnung, in der Menschenrechte nicht respektiert werden und physische Sicherheit nicht in ausreichendem Maße gewährleistet wird. Dies bedeutet jedoch nicht, daß in Nord-Kivu Anarchie herrschen würde, die die Bereitstellung öffentlicher Güter unmöglich machte. Im Schatten der staatlichen Krise, die bereits unter Mobutu begann, haben gesellschaftliche Gruppen (Kirchen, NGOs, lokale Gemeinschaften) erstaunliche Fähigkeiten sozialer Selbstorganisation jenseits des Staates entwickelt, die mehr denn je darauf gerichtet sind, das vom Staat hinterlassene Vakuum zu füllen. Lokale Vereinigungen sind in einer Vielzahl von Sektoren aktiv (Wasserversorgung, Landwirtschaft, Gesundheitsversicherung, Kredit- und Sparwesen), um das Ausbleiben staatlicher Leistungen aufzufangen. Besonders hervorzuheben sind jene lokalen Gruppierungen und Institutionen, die im Bereich der Prävention und Bewältigung lokaler Konflikte tätig sind und unter anderem mit Hilfe der katholischen Kirche flächendeckende parajuristische Strukturen aufgebaut haben, die zivilrechtliche Streitigkeiten und kleinere Strafrechtsdelikte lokalen Lösungen zuführen.

Die Unterversorgung mit öffentlichen Gütern stellt kein neues, kriegsbedingtes Phänomen dar. Vielmehr handelt es sich um eine historische Kontinuität, insofern Kongos Eliten – seien es Rebellen oder ihre Vorgänger, die formalstaatlichen Regierungen angehörten, – seit jeher Herrschaftsansprüche artikuliert haben, ohne die damit verbundenen *öffentlichen* Aufgaben zu erfüllen. Dies macht deutlich, welche enormen Schwierigkeiten mit den Bemühungen des Staats-

aufbaus im Kongo und anderen Failing States unweigerlich verbunden sind. Alle Staaten, die heute vor dem Zusammenbruch stehen, haben eine lange Phase des staatlichen Erosionsprozesses durchlaufen und weisen vergleichbare Krisenursachen auf. Vor diesem Hintergrund soll im folgenden untersucht werden, welche Stabilisierungsstrategien der internationalen Gemeinschaft in Nord-Kivu Anwendung finden könnten, die auch im Hinblick auf andere Failing States relevant und übertragbar wären.

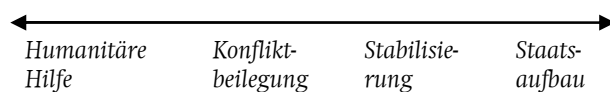
³³ *International Crisis Group*, The Kivus: The Forgotten Crucible of the Congo Conflict, Brüssel/Nairobi, 24.1.2003, S. 20; Le Soft, 14.2.2004.

³⁴ Romkema, Update on the DRC Transition [wie Fn. 31], S. 2. Vgl. auch *Save the Children*, Household Economy Analysis of the Rural Population of the Plateaux Zone, Masisi, North Kivu, Januar 2003; DRC: Special Report on War and Peace in the Kivus, IRIN News, 6.8.2004.

³⁵ Die Ausnahme bleibt der unzugängliche Distrikt Walikale im Westen Nord-Kivus.

Zum Umgang mit Failing States

Die Interventionen (im weitgefaßten Sinne) der internationalen Gemeinschaft in Failing States weisen verschiedene Grade der Eingriffstiefe auf. Auch wenn sie sich in der Realität häufig überlappen, lassen sich vier Interventionsebenen entlang eines Kontinuums unterscheiden, dessen Endpole von Humanitarismus einerseits und Staatsaufbau andererseits markiert werden.³⁶



Auch wenn humanitäre Hilfe wegen ihres möglichen Einflusses auf den Konfliktverlauf mitunter kritisch betrachtet wird, so steht außer Frage, daß Hilfsorganisationen im Verlauf der vergangenen zwei Jahrzehnte in diesem Bereich ein hohes Maß an Professionalität erlangt haben.³⁷ Nothilfe wird routinemäßig in allen Krisengebieten geleistet und stellt im Vergleich zu den anderen Zielsetzungen die »einfachste« Form externer Intervention dar.

Die nächste Stufe externer Eingriffe in scheiternden Staaten bilden die Bemühungen der internationalen Gemeinschaft, kriegsähnliche Auseinandersetzungen zu beenden. In allen afrikanischen Kriegen schalten sich Konfliktvermittler ein, die mit diplomatischer Unterstützung des Westens Waffenstillstands- und Friedensabkommen zwischen den Kontrahenten aushandeln. Standardinstrument solcher Bemühungen sind, wie erwähnt, Machtteilungsabkommen zwischen Regierungen und Rebellenorganisationen geworden, die im Rahmen eines politischen Übergangs implementiert werden. Integraler Bestandteil und Endpunkt dieser Transitionen sind demokratische Wahlen, mit denen die internationale Gemeinschaft die Hoffnung verbindet, den politischen Prozeß zu entmilitarisieren und in eine verfassungsmäßige Ordnung zu überführen.³⁸

Spätestens mit der Durchführung von Wahlen beginnt auch der staatliche Wiederaufbauprozess, häufig setzt er jedoch schon mit dem Amtsantritt von Übergangsregierungen ein, die durch externe Hilfe (z. B. Demobilisierungsmaßnahmen) in die Lage versetzt werden sollen, das Land zu stabilisieren.

Auf den ersten Blick fällt die Bilanz im Bereich der Konfliktbeilegung weitgehend positiv aus. Mit Ausnahme Somalias ist es externen Akteuren in allen afrikanischen Konfliktländern gelungen, Friedens- und Machtteilungsabkommen durchzusetzen, die häufig auf ein Ende der *konventionellen* kriegsähnlichen Auseinandersetzungen hinausliefen.

Die Herstellung effektiver Staatlichkeit, zumal in Nachkriegskontexten, stellt zweifellos die größte Herausforderung der internationalen Gemeinschaft dar, und bis dato lassen sich nur sehr wenige Erfolgsbeispiele anführen (z. B. Ost-Timor).³⁹ Dies hängt nicht nur damit zusammen, daß Staatsaufbau ein äußerst anspruchsvolles Unterfangen ist; mindestens ebenso bedeutsam ist die Tatsache, daß zwischen den internationalen Bemühungen zur Konfliktbeilegung und zur (Wieder-)Herstellung des Staates eine konzeptionelle Lücke klafft, die weitreichende negative Auswirkungen auf die Erfolgchancen der gesamten Intervention hat.

Der idealtypische, dreistufige Ablauf externer Intervention in Failing States (humanitäre Hilfe, Konfliktbeilegung, Staatsaufbau) berücksichtigt nur unzureichend die Notwendigkeit politischer Stabilisierung, da der Ansatz von der impliziten Prämisse geleitet wird, der Übergang zwischen Friedensabkommen und Staatsaufbau stelle einen linearen Prozeß dar. Darauf weist schon die Tatsache hin, daß Länder, in denen Friedensabkommen vermittelt worden sind, häufig (und voreilig) als Postkonfliktstaaten oder Nachkriegs-

³⁶ Vgl. auch Robert H. Dorff, State Failure and Responding to It, Paper Prepared for the 2002 Annual Convention of the International Studies Association, New Orleans, 23.–27.3.2002.

³⁷ Kritikwürdig ist vor allem der Neutralitätsanspruch der Hilfsorganisationen und ihre weitgehend illusorische Selbstwahrnehmung als »unpolitische« Akteure.

³⁸ Dazu Terrence Lyons, Transforming the Institutions of

War. Postconflict Elections and the Reconstruction of Failed States, in: Robert I. Rotberg (Hg.), When States Fail. Causes and Consequences, Princeton 2004, S. 269–301.

³⁹ Der Annahme, daß Verlauf und Ergebnis eines Konflikts einen maßgeblichen Einfluß auf die Perspektiven des Wiederaufbaus haben, kann hier nicht nachgegangen werden. In dieser Hinsicht war z. B. die Konfliktkonstellation in Ost-Timor weitaus günstiger als im Kosovo, in Burundi oder Liberia, die sich ihrerseits erheblich voneinander unterscheiden.

gesellschaften kategorisiert werden.⁴⁰ Ein kursorischer Blick auf die Erfahrungen in afrikanischen Failing States zeigt indes, daß die Unterzeichnung von Friedensabkommen und die Bildung von Übergangsregierungen allenfalls den Beginn eines langwierigen Friedens- und Aufbauprozesses darstellen. Mittelfristig tragen formale Transitionsarrangements nicht notwendigerweise zu einer politischen Stabilisierung bei, die für die Bevölkerung konkret erfahrbar wäre. In einigen Ländern haben sich Friedensabkommen nicht als tragfähig erwiesen (Ruanda, Angola, Côte d'Ivoire); in anderen Fällen, wie der DR Kongo, hat sich gar eine akute Verschlechterung der Sicherheitssituation eingestellt, ohne daß der Friedensprozeß formal zusammengebrochen wäre.⁴¹

Der internationalen Gemeinschaft fehlt eine prozessorientierte Strategie, mit der die unstrittigen Ziele, Sicherheit zu schaffen und effektive staatliche Strukturen aufzubauen, umgesetzt werden können. Dies gilt erst recht unter Berücksichtigung der beträchtlichen Zeit, die zwischen dem Zusammenbruch staatlicher Ordnung und ihrer effektiven (Wieder-)Herstellung vergeht. Somit besteht das Dilemma externer Helfer letztlich in ihrer staatszentrierten Perspektive, da die Überreste des gescheiterten Staates nicht länger dessen politisch autoritatives Zentrum darstellen. Und zumindest in Afrikas Failing States ist auf Seiten der externen Akteure bislang wenig Bereitschaft zu erkennen, dieses Problem durch massive Interventionen bis hin zur Übernahme staatlicher Funktionen zu kompensieren (Ausnahme: Sierra Leone) – auch wenn derzeit die Idee an Boden gewinnt, daß die mit Failing States verbundenen Gefahren eine (auch militärische) Intervention der internationalen Gemeinschaft nicht nur legitimieren, sondern sogar völkerrechtlich zwingend erfordern können.⁴² Aufgrund der akuten staatlichen Krise in Ländern wie der DR Kongo kann Statebuilding daher nur ein Fernziel bleiben. Die Lücke zwischen Konfliktbeilegung und Staatsaufbau muß durch Ansätze gefüllt werden, die auf eine politische Stabilisierung abzielen, um erstens Friedensprozesse zu konsolidieren und zweitens physische Sicherheit zu fördern.

Das Dilemma der internationalen Gemeinschaft

Solange externen Akteure der politische Wille fehlt, staatliche Funktionen in Treuhandschaft zu übernehmen, können Stabilisierungsstrategien nur erfolgreich sein, wenn sie die tatsächlichen lokalen Machtverhältnisse zum Ausgangspunkt ihrer Intervention nehmen und das Festhalten an normativ wünschenswerten, häufig aber realitätsfernen Szenarien überwunden wird. Das Beispiel des Kongo zeigt, daß die scheinbare Inklusivität eines Friedensabkommens qua Machtteilung keine hinreichende Grundlage für tragfähige Friedensprozesse darstellt. Bereits der Grundsatz der Inklusivität, dem zufolge alle maßgeblichen Akteure in eine friedenspolitische Lösung eingebunden werden sollen, stößt in der Praxis auf erhebliche Schwierigkeiten. Machtteilungsmechanismen signalisieren lokalen Eliten, daß Gewaltbereitschaft politische Prämien abwirft. Seit der Lusaka-Friedensvertrag (1999) eine Machtteilung zum Eckpfeiler einer politischen Lösung des Kongo-Konflikts erhob, hat diese Logik zur Entstehung neuer Rebellionen und Milizen geführt, deren Ziel es war, in die Übergangsregierung integriert zu werden. Zudem ist eine Machtbeteiligung gewaltbereiter Akteure keine Garantie dafür, daß sie den Friedensprozeß tatsächlich unterstützen, da sie – wie Nord-Kivus Gouverneur Serufuli – einen Machtverlust befürchten müssen oder ihre politische Loyalität nicht der nationalen Regierung, sondern Regimen in Nachbarstaaten (Ruanda) gilt. Das Beispiel des Kongo zeigt auch, daß Machtteilungsabkommen per Definition fragile Übergangsregierungen hervorbringen, deren Friedenswillen lückenhaft ist und deren Handlungsfähigkeit enge Grenzen gesetzt sind. Der belgische Außenminister Karel De Gucht hat zu Recht davon gesprochen, daß eine »wirkliche Zentralregierung im Kongo nicht existiere«.⁴³ Der Chef der UNMIL-Mission in Liberia, Jacques Klein, bezeichnet die liberianische Übergangsregierung als eine »Koalition der Unwilligen«, die häufig nicht die Ziele und Interessen der internationalen Gemeinschaft teile.⁴⁴

Derartige Äußerungen bringen die Frustration externer Akteure darüber zum Ausdruck, daß der (vermeintliche) lokale Partner nur in sehr begrenztem Maße die ihm zugedachte Rolle bei der Herstellung

⁴⁰ Vgl. *United Nations*, Second Report (Burundi), 15.11.2004 [wie Fn. 25], Paragraph 57.

⁴¹ *United Nations*, Fourteenth Report of the Secretary-General on the United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of Congo, New York, 17.11.2003, S. 14.

⁴² *United Nations*, High-level Panel on Threats, Challenges and Change [wie Fn. 10].

⁴³ AFP, 22.10.2004.

⁴⁴ Liberia: A Shattered Nation on a Long Road to Recovery, IRIN News, 17.8.2004.

politischer Ordnung übernimmt. Dies hat unmittelbare Auswirkungen auf die Legitimität der Intervention der internationalen Gemeinschaft.⁴⁵ Während letztere nur eine unterstützende Rolle für sich reklamiert, wird sie, wie in Kongo und Liberia, von der lokalen Bevölkerung für die Stagnation und Rückschläge des Friedensprozesses verantwortlich gemacht, ist sie es doch, so die durchaus berechnete Wahrnehmung, die die Kriegsparteien zur Übergangsregierung erhoben hat.⁴⁶ Das Drängen der internationalen Gemeinschaft auf die schnellstmögliche Durchführung von Wahlen – in der Regel innerhalb von drei Jahren nach Beginn der Intervention – stellt auch einen Versuch dar, diesem Dilemma zu entkommen und die Legitimitätskrise in Failing States zu überwinden.⁴⁷

Die ausbleibenden Fortschritte im Kongo, aber auch in den gemeinhin positiver eingeschätzten Fällen Sierra Leone und Liberia verdeutlichen, daß die Konzentration der internationalen Gemeinschaft auf fragile Regierungen nicht notwendigerweise zu einer substantiellen Stabilisierung von Failing States führt.⁴⁸ Die zentrale Herausforderung externer Akteure besteht darin, politische Stabilität außerhalb der Hauptstadt zu erzeugen, und zwar auch dann, wenn die internationale Gemeinschaft oder die vor Ort stationierte UN-Friedensmission nicht dazu bereit ist, die Handlungsunfähigkeit der Zentralregierung zu kompensieren.⁴⁹ Dieses Dilemma zwingt die externen Akteure dazu, politischen Einfluß auf nichtstaatliche Gewaltakteure auszuüben, sind sie es doch, die in Failing States jenseits der Hauptstadt die faktische politische Autorität ausüben.⁵⁰

Der Einwand, die Aufnahme politischer Beziehungen zu nichtstaatlichen Gewaltakteuren, die international anerkannte Regierungen bekämpfen, könnte das sakrosankte Prinzip der staatlichen Souveränität

verletzen, greift zu kurz. Wenn, wie zunehmend argumentiert wird, die Souveränität eines Staates dort endet, wo er seiner Pflicht zum Schutz der Bürger nicht mehr nachkommt und dies sogar – als Ultima ratio – eine gewaltsame internationale Intervention rechtfertigen soll, dann ist schwer zu begründen, warum staatliche Souveränität der Aufnahme politischer Beziehungen mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren im Wege stehen soll, wenn dieser Dialog dazu dient, einer Bedrohung der internationalen Sicherheit zu begegnen.⁵¹ Anders formuliert: Der mangelnde politische Wille zu einem resoluten militärischen Einschreiten (Kongo) entbindet die internationale Gemeinschaft nicht von der Verpflichtung, alle denkbaren alternativen Strategien zur Überwindung von Staatsversagen auszuloten.

Verstärkt wird die Zurückhaltung gegenüber nichtstaatlichen Gewaltakteuren durch die verbreitete Ansicht, die zeitgenössischen afrikanischen Konflikte seien in erster Linie Ausdruck ökonomischer Interessen. In ihrer extremen Form stigmatisiert diese sogenannte »Gier-These« afrikanische Rebellen und Milizen ohne Umschweife als von ökonomischen Motiven angetriebene Kriegsherren (Warlords), mit denen ein konstruktiver politischer Dialog schlechterdings unmöglich sei.⁵² Diese Sicht greift nicht nur auf verkürzte Verallgemeinerungen zurück, sie ist auch doppelbödig, denn dieselbe Kategorie von Eliten wird regelmäßig von internationalen Vermittlern in Machtteilungsarrangements integriert, um Konflikte zu beenden. Zudem gibt es keine Belege dafür, daß Regierungssoldaten in afrikanischen Krisenstaaten eine grundsätzlich größere Bereitschaft zur Respektierung von Menschenrechten aufweisen als Rebellen. Die DR Kongo ist ein musterhaftes Beispiel für das Gegenteil, denn selbst in jenen Gebieten, die sie kontrolliert, ist die Regierungsarmee »ein Element permanenter Instabilität«.⁵³

45 Béatrice Pouligny, »Ils nous avaient promis la paix«, *Opérations de l'ONU et populations locales*, Paris 2004.

46 Siehe Congo, Rwanda and the UN, in: *The Economist*, 2.12.2004; vgl. auch Mike Crawley, Fewer Guns, But Tensions Persist, in: *The Christian Science Monitor*, 28.10.2004.

47 Roland Paris, *At War's End. Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge 2004, S. 189.

48 *International Crisis Group*, Liberia and Sierra Leone: Rebuilding Failed States, Dakar/Brüssel, 8.12.2004.

49 Vgl. auch *International Crisis Group*, Rebuilding Liberia: Prospects and Perils, Freetown/Brüssel, 30.1.2004, S. 21ff; vgl. auch Robert Malley/Joost Hiltermann, Think Small in Iraq, in: *The New York Times*, 30.11.2004.

50 Vgl. Marina Ottaway/Stefan Mair, States at Risk and Failed States: Putting Security First, *Carnegie Policy Outlook*, Washington, D.C., 2004, S. 8.

51 Vgl. *United Nations*, High-level Panel on Threats, Challenges and Change [wie Fn. 10]; *International Commission on Intervention and State Sovereignty*, *The Responsibility to Protect*, Ottawa 2001.

52 Paul Collier, Doing Well Out of War: An Economic Perspective, in: Mats Berdal/David M. Malone (Hg.), *Greed and Grievance. Economic Agendas in Civil Wars*, Boulder 2000, S. 91–111.

53 So der EU-Sondergesandte Aldo Ajello, zitiert in: *Rivalry, Militia Chaos Threatens Congo Peace – EU Envoy*, Reuters, 8.7.2004.

Ein Plädoyer für politischen Pragmatismus

Die eingangs erwähnte Tatsache, daß der internationale Umgang mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren bereits gängige Praxis ist, bedeutet noch nicht, daß er auch politisch vernünftig ist. Er beinhaltet zweifellos eine internationale Aufwertung dieser Akteure, die hinsichtlich der damit einhergehenden indirekten Legitimierung von Gewalt zu Recht bedauert werden kann. Gleichwohl werden politische Beziehungen zu nichtstaatlichen Akteuren dann unumgänglich, wenn (1) staatliche Strukturen als Ansprechpartner kaum noch bestehen, (2) externe Akteure zu einer militärischen Intervention zugunsten einer bedrängten Zentralregierung nicht bereit sind oder (3) die Errichtung eines Protektorats unter UN-Verwaltung nicht ernsthaft in Erwägung gezogen wird.⁵⁴ In den kommenden Jahren wird die Zahl der Failing States in Afrika eher zunehmen. Und obwohl die internationale Gemeinschaft versuchen wird, diesen Prozessen entgegenzusteuern, ist es unwahrscheinlich, daß dafür die Ressourcen (Geld, Zeit, Truppen) mobilisiert werden können, die notwendig wären, um zerfallende staatliche Strukturen wiederaufzubauen.⁵⁵

Politische Beziehungen zu nichtstaatlichen Gewaltakteuren in Failing States sollten allerdings nicht allein deshalb etabliert werden, weil der internationalen Gemeinschaft mit dem Zusammenbruch des Staates der herkömmliche Partner abhanden gekommen ist. Nicht alle Gewaltakteure sollten als Ansprechpartner in Betracht gezogen werden. Die Aufnahme eines politischen Dialogs muß mit einer klaren Zielsetzung und realistischen Erfolgchancen verbunden sein. Ob insbesondere letzteres der Fall ist, ist zunächst von den nichtstaatlichen Gewaltakteuren selbst abhängig zu machen: Es müssen objektive Kriterien definiert werden, die diese erfüllen müssen.

Als Bewertungsmaßstab können entsprechende Überlegungen humanitärer Hilfsorganisationen herangezogen werden, die in Kriegsgebieten zwangsläufig mit Gewaltakteuren in Kontakt treten: (1) Nichtstaatliche Akteure müssen ein Mindestmaß an Kohäsion sowie eine effektive Kommandostruktur aufweisen; (2) die Ausübung von Gewalt dient politischen und nicht primär ökonomischen Zielen.⁵⁶

Neben dem Vorliegen dieser Minimalanforderungen muß eine zeitliche wie räumliche Verfestigung der Macht jener nichtstaatlichen Akteure erkennbar sein, mit denen ein politischer Dialog erwogen wird. Zudem muß annäherungsweise bestimmt werden, ob die jeweilige Gruppe dem von der internationalen Gemeinschaft angestrebten politischen Kurs grundsätzlich zugänglich ist. Gruppierungen, wie zum Beispiel die Revolutionary United Front (RUF) in Sierra Leone, die primär wirtschaftliche Interessen verfolgen und schwerste, systematische Menschenrechtsverletzungen begehen, kommen als politische Ansprechpartner nicht in Frage. Ein positiver Anhaltspunkt für eine Kontaktaufnahme würde zudem dann vorliegen, wenn nichtstaatliche Gewaltakteure unter der lokalen Bevölkerung über ein gewisses Maß an politischer Legitimität verfügten. Beispiele legitimer nichtstaatlicher Gewalt finden sich in zahlreichen postkolonialen Gesellschaften (z. B. in Sierra Leone, Nigeria, Südafrika), in denen der Staat aus historischen Gründen nicht als Garant des Allgemeinwohls dient.⁵⁷ Das Vorliegen legitimer nichtstaatlicher Gewaltstrukturen kann externen Akteuren wertvolle Anknüpfungspunkte für politische Eingriffe bieten, um Gewalt und Gewaltakteure zu regulieren.⁵⁸

Es ist kein Zufall, daß die meisten der oben genannten Kriterien auch als Kriterien moderner Staatlichkeit angesehen werden können. Und in der Tat gibt es zahlreiche Rebellengruppen, deren Herrschaft einer staatlichen Ordnung näher kommt als die der Zentralregierung, die sie bekämpfen.⁵⁹ Damit soll nicht einer Idealisierung bewaffneter Gruppen das Wort geredet werden. Menschenrechtsverletzungen bleiben in »parastaatlich« organisierten Rebellengebieten ein zentrales Problem, politische Rechte können im Regelfall nicht ausgeübt werden.

Um das Ziel der politischen Stabilisierung verfolgen zu können, muß zumindest eine erkennbare nichtstaatliche Autorität (Milizen, Rebellen) über ein mehr

Wars, Genf: Centre for Humanitarian Dialogue, Mai 2000, S. 8f.

⁵⁷ Rainer Tetzlaff, Stufen und Etappen politischer Herrschaft 1960-2002 in: Mir A. Ferdowsi (Hg.), Afrika – ein verlorener Kontinent?, München 2004, S. 33–71.

⁵⁸ Andreas Mehler, Legitime Gewaltoligopole. Eine Antwort auf strukturelle Instabilität in Westafrika, Hamburg 2003; William Reno, Political Networks in a Failing State. The Roots and Future of Violent Conflict in Sierra Leone, in: Internationale Politik und Gesellschaft, (2003) 2, S. 44–66.

⁵⁹ Christopher Clapham, Degrees of Statehood, in: Review of International Studies, 24 (1998) 2, S. 153; Kingston/Spears, States within States [wie Fn. 9].

⁵⁴ Indes zeigt das Beispiel Kosovo, daß selbst eine erhebliche Eingriffstiefe, wie sie in Protektoraten vorliegt, an enge Grenzen stoßen kann.

⁵⁵ Africa in 2020 [wie Fn. 2], S. 20.

⁵⁶ Claude Bruderlein, The Role of Non-State Actors in Building Human Security. The Case of Armed Groups in Intra-state

oder weniger abgrenzbares Territorium vorhanden sein, auf die externe Akteure politisch einwirken können. Eine gefestigte politische Macht, die sich, gleichgültig in wessen Hand, über eine gewisse geographische Reichweite erstreckt, ist einer Situation extremer Fragmentierung vorzuziehen, wie sie in einigen Gebieten Afrikas aufgrund der Kämpfe zwischen rivalisierenden Milizen, Rebellen und ausländischen Armeen zu beobachten ist (z. B. im Ituri-Distrikt im Nordosten des Kongo).⁶⁰ In vielen Fällen wird ein Gewaltmonopol nicht gegeben sein, aber grundsätzlich gilt folgende Regel: Je höher der Grad der Monopolbildung und je ausgedehnter dessen Wirkungsbereich, desto höher sind die Chancen einer effektiven und weitreichenden politischen Einflußnahme durch die internationale Gemeinschaft. Die Aufnahme eines politischen Dialogs mit nichtstaatlichen Gruppen muß im übrigen keineswegs eine formelle internationale Anerkennung, etwa als neue staatliche Entität, bedeuten. Dies belegen auch die eingangs erwähnten Beispiele Kosovo, Somalia und Afghanistan, die von politischem Pragmatismus und nicht dem starren Festhalten an internationalen Konventionen zeugen.

Wie läßt sich das hier skizzierte Vorgehen am Beispiel Nord-Kivus konkretisieren? Gouverneur Serufulis Herrschaft gründet sich auf eine relativ kohärente und zentralisierte Machtstruktur. Seine Dominanz in der Provinz weist ihn als die entscheidende Autorität und für externe Akteure als zentralen Ansprechpartner aus. Das Vorliegen dieser Kriterien bietet der internationalen Gemeinschaft einen Ansatzpunkt, um sowohl die politische Ordnung in Nord-Kivu zu fördern als auch die Eingliederung Serufulis und der bis dato weitgehend autonomen Provinz in den nationalen Friedensprozeß zu betreiben. Dabei sollte sie vor allem auf die Gewährleistung physischer Sicherheit für die Bevölkerung und die Einhaltung der Menschenrechte hinwirken.

Ob die internationale Gemeinschaft diese Ziele umsetzen kann, hängt von einer klugen und flexiblen Strategie ab. Die politische Beeinflussung und Steuerung nichtstaatlicher Gewaltakteure muß mit Hilfe von politischen Anreizen, aber auch diplomatischem Druck erfolgen. Generell ist bei afrikanischen Gewaltakteuren von einem vergleichsweise hohen Maß an Kooperationsbereitschaft auszugehen. Dies hat hauptsächlich zwei Gründe: Zum einen sind ihre Handlungsspielräume schon dadurch begrenzt, daß ihre

möglicherweise vorhandenen Autonomiebestrebungen durch die Nichtanerkennungspolitik der internationalen Gemeinschaft blockiert werden;⁶¹ zum anderen handelt es sich bei den Anführern gewaltbereiter Gruppen in den meisten Fällen um Individuen, die auch vor Beginn des Konflikts eher zur politischen Elite des Landes zählten. Für sie stellt die Mobilisierung von Gewalt vor allem ein Instrument dar, um sich in den Staatsapparat zu integrieren.⁶²

Derartige politische Ambitionen liegen zweifelsohne auch bei Rebellenführer Serufuli vor und können von den externen Akteuren ausgenutzt werden.⁶³ Ein weiterer Sachverhalt, der Serufulis Verhandlungsbereitschaft erhöhen dürfte, ist der, daß der Rebellenführer im Sommer 2003 von Präsident Kabila (widerwillig) im Amt bestätigt wurde, er also seitdem (formal) der zentralstaatlichen Verwaltung angehört. Das um die Konsolidierung seiner Macht bemühte Kabila-Lager betrachtet Serufuli aber als ein Ärgernis, das politisch neutralisiert werden muß. Dies gibt der internationalen Gemeinschaft einen politischen Hebel in die Hand. Sollte der Gouverneur in Nord-Kivu erfolgreich für die Erhöhung der öffentlichen Sicherheit und die Respektierung der Menschenrechte sorgen, so könnte sich die internationale Gemeinschaft im Gegenzug bei Kabila beispielsweise dafür einzusetzen, Serufuli im Amt zu belassen. Mit diesem Vorgehen wäre – aus humanitären und Stabilitätspolitischen Gründen – die *erstweilige* faktische Anerkennung der bestehenden Machtverhältnisse durch die Staatengemeinschaft verbunden. Gleichzeitig wäre diese Anerkennung aber auch mit den makropolitischen Zielen der Wiedervereinigung des Landes und des Staatsaufbaus vereinbar, da Serufulis Unterord-

⁶¹ Die Ausnahme bleibt die Abspaltung Eritreas von Äthiopien (1993). Die internationale Gemeinschaft nahm diese Sezession hin, weil Eritrea darauf verweisen konnte, daß es bereits in der Kolonialzeit eine eigenständige Kolonie gebildet hatte. Ob die Nichtanerkennungspolitik der Staatengemeinschaft politisch sinnvoll ist, kann hier nicht diskutiert werden. Vgl. Marina Ottaway/Jeffrey Herbst/Greg Mills, *Africa's Big States: Toward a New Realism*, Washington, D.C., 2004 (Carnegie Policy Outlook).

⁶² Da ihnen die internationale Gemeinschaft dabei sehr hilfreich sein kann, sind afrikanische Rebellen gegenüber externen Akteuren ohnehin offener, als dies allgemein angenommen wird. Vgl. auch Denis M. Tull, *The Reconfiguration of Political Order in Postcolonial Africa: A Case Study from North Kivu (DR Congo)*, Dissertation, Universität Hamburg 2004, S. 276ff.

⁶³ Interviews des Autors, Goma, November 2002. So auch Stephanie Wolters, *Continuing Instability in the Kivus: Testing the DRC Transition to the Limit*, Pretoria, Oktober 2004, S. 4.

⁶⁰ Vgl. zu Ituri *Human Rights Watch*, *Uganda in Eastern DRC: Fuelling Political and Ethnic Strife*, New York 2001.

nung unter die Autorität der Regierung deren Machtansprüchen Rechnung tragen würde.

Daß die internationale Gemeinschaft durchaus dazu in der Lage ist, zentrale stabilitätspolitische Zielsetzungen wie »Sicherheit« direkt gegenüber Serufuli und anderen nichtstaatlichen Gewaltakteuren durchzusetzen, zeigt das Beispiel von Nord-Kivus Provinzhauptstadt Goma. Nachdem sich die Sicherheitslage in der Stadt aufgrund nächtlicher Überfälle durch »Uniformierte« während des vergangenen Jahres rapide verschlechtert hatte, führten Proteste gesellschaftlicher Gruppen und der MONUC zur Verhängung einer abendlichen Ausgangssperre für Soldaten, die von gemeinsamen Patrouillen der MONUC und der lokalen Polizei durchgesetzt wird.⁶⁴

Zur Problematik grenzüberschreitender Allianzen

Weder im Ostkongo noch in anderen afrikanischen Krisengebieten kann politische Stabilisierung losgelöst vom regionalen Kontext erfolgen.⁶⁵ Ähnlich wie in Westafrika und am Horn von Afrika handelt es sich auch beim zentralafrikanischen Kriegsschauplatz um ein grenzüberschreitendes Konfliktsystem. Nationale Regierungen nehmen für sich ein Interventionsrecht in Anspruch, um feindliche Rebellengruppen zu bekämpfen, die von Rückzugsbasen in den Nachbarländern aus operieren. Beispielsweise ist die ruandische Armee unter Verweis auf die Bedrohung durch Hutu-Rebellen seit 1996 mindestens drei Mal im Kongo einmarschiert. Unmittelbares militärisches Einschreiten ist indes nur eine Variante grenzüberschreitender Intervention. Daß Staatsgrenzen in den betroffenen Krisenregionen faktisch jede Bedeutung verloren haben, ist auch auf indirekte Einmischung zurückzuführen, die über die mehr oder weniger verdeckte Unterstützung von Milizen und Rebellen in den Nachbarstaaten erfolgt. Sowohl die Rebellion der AFDL (1996) als auch die der RCD (1998) waren das Produkt ruandischer Interessenpolitik mit dem Ziel, die dauerhafte Kontrolle über Ostkongo zu gewinnen. Ruanda ist damit ein aktiver Teilnehmer des Konflikts in der DR Kongo, und es ist abwegig, die schwerwiegenden Folgen seiner Interventionspolitik zu verleugnen oder

zu relativieren, indem man sich darauf zurückzieht, daß die MONUC die Präsenz ruandischer Truppen im Kongo bislang nicht beweisen können, oder indem man bei der Bewertung der Außenpolitik Ruandas ausschließlich dessen direkte Interventionen in Rechnung stellt.⁶⁶

Ob es der internationalen Gemeinschaft gelingt, auf nichtstaatliche Akteure regulierend einzuwirken, hängt daher von dem Erfolg ihrer Bemühungen ab, die Allianzen von Rebellen und Milizen mit Nachbarstaaten auszuhebeln. Solange die Gewaltakteure bei ihrem Vorgehen in beträchtlichem Umfang von den Interessen ihrer ausländischen Partner geleitet werden, bleiben sie »Störenfriede« von Friedensprozessen. Um den Ablösungsprozeß zu initiieren, ist ein zweigleisiges Vorgehen notwendig, daß sowohl die nichtstaatlichen Gruppen als auch ihre externen Unterstützer in den Blick nimmt.

Im Hinblick auf Nord-Kivu gilt es, über Anreize nachzudenken, die es für Serufuli attraktiver erscheinen lassen, sein politisches Schicksal an die politische Entwicklung in Kinshasa und nicht an die Mentorenschaft Kigalis zu knüpfen. Sein Bündnis mit Ruanda ist nicht auf ethnische Affinitäten zurückzuführen, sondern das Ergebnis einer Interessenkonvergenz. Bei entsprechenden politischen Angeboten und einem Fortschreiten des Transitionsprozesses im Kongo würde dieser Allianz schrittweise die Grundlage entzogen.⁶⁷

Die Strategie der internationalen Gemeinschaft könnte darin bestehen, sich bei Präsident Kabila dafür einzusetzen, Serufuli im Amt zu belassen. Dies würde die politischen Kosten senken, die für den Gouverneur und seine ruandischen Verbündeten durch einen Erfolg des kongolesischen Transitionsprozesses entstehen werden. Es ist nicht auszuschließen, daß Serufulis Verbleib an der Macht Ruanda zu einer moderateren Außenpolitik im Kongo veranlaßt. Ob Kigali sich zu einem solchen Kurswechsel entscheidet, wird stark davon abhängen, inwieweit es einen gegenüber der Zentralregierung in Kinshasa kooperationswilligen Serufuli noch als verlässlichen Garanten seiner Interessen in Nord-Kivu betrachten würde. Ein Bruch zwi-

⁶⁴ Army, UN Joint Patrols Launched in Eastern Town, in: BBC Monitoring, 9.9.2004.

⁶⁵ Vgl. die Beiträge zu den afrikanischen Regionalkriegen in: Rolf Hofmeier/Andreas Mehler (Hg.), Afrika-Jahrbuch 2002, Opladen 2003, S. 30–80.

⁶⁶ Wolters, Continuing Instability in the Kivus [wie Fn. 63], S. 6; United Nations, Report of the Group of Experts Established Pursuant to Resolution 1533 (2004) Concerning the DR Congo, 15.7.2004, Paragraphs 65–84, 91–100; Mark Doyle, Rwanda Controls DRC, UN Says, BBC Online, 10.12.2004.

⁶⁷ Serufuli ist in den vergangenen Monaten mehrmals nach Kinshasa gereist und traf unter anderem mit Präsident Kabila zusammen.

schen beiden Partnern böte in jedem Fall die große politische Chance, Ruanda seines Einflusses über einen lokalen Stellvertreter zu berauben, in dessen Schatten es bislang seine indirekte Interventionspolitik in Nord-Kivu betreiben konnte.

Da ein Auseinanderfallen dieser Allianz derzeit ebenso wenig absehbar ist wie eine Abkehr Ruandas von seiner aggressiven Außen- und Sicherheitspolitik, muß die internationale Gemeinschaft aktiv darauf hinarbeiten, Serufulis enge Verbindungen zu Kigali aufzulösen und seine Handlungsautonomie gegenüber den lokalen und nationalen kongolesischen Akteuren so weit abzubauen, daß eine konstruktive Teilnahme am Friedensprozeß für ihn mangels ruandischer Unterstützung zwingend erforderlich wird. Dazu bedarf es unter anderem einer strikten Überwachung des UN-Embargos und einer ebenso strengen Kontrolle der ostkongolesischen Grenze durch die MONUC, um den Waffenhandel und die Bewegungen bewaffneter Gruppen und Soldaten einzudämmen.⁶⁸

Der Ausgang des kongolesischen Friedensprozesses liegt zu einem großen Teil in den Händen Ruandas. Die internationale Gemeinschaft darf sich nicht der Illusion hingeben, die Beilegung des Konflikts in Zentralafrika könne alleine durch die fragile kongolesische Übergangsregierung herbeigeführt werden. Sollte Kigali auf seiner bisherigen Politik einer aktiven Einmischung in den Kivus beharren, dürfen weitergehende Schritte wie eine Erhöhung des diplomatischen Drucks, aber auch die Androhung von Sanktionen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit nicht ausgeschlossen werden.⁶⁹ Dazu wäre ein konzertiertes Vorgehen im Rahmen der EU erforderlich, die eine einheitliche Position bisher allerdings vermissen läßt.⁷⁰

Angesichts der anhaltend hohen Zahl bewaffneter Konflikte in Afrika und ihrer überwiegend grenzüberschreitenden Dimension ist es zudem grundsätzlich angezeigt, die Vergabe entwicklungspolitischer Ressourcen an afrikanische Staaten nicht länger ausschließlich an *innenpolitische* »Good Governance« zu knüpfen, wie dies von den meisten bi- und multilate-

ralen Gebern praktiziert wird. Wenn schwere Korruptionsfälle und die Verletzung demokratischer Prinzipien (Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte) im Rahmen des Cotonou-Abkommens zur Suspendierung der Entwicklungszusammenarbeit der EU führen können, dann sollten die gleichen Maßstäbe für Interventionspolitiken gelten, die zu Kriegsverbrechen, massiven Menschenrechtsverletzungen, humanitären Krisen und illegaler Rohstoffausbeutung in Nachbarstaaten führen.⁷¹ In solchen Fällen ist es von geringer Bedeutung, ob die intervenierende Regierung glaubt, das Recht auf ihrer Seite zu haben.⁷² In Anbetracht der verheerenden Folgen, die grenzüberschreitende Interventionen mit mehr als fragwürdigen Zielsetzungen haben, »sollte die Teilnahme eines Landes an einem Konflikt, der nicht von einem Mandat der UN gedeckt wird, zu einer Suspendierung der Entwicklungshilfe führen«.⁷³ Der Einwand, solche Maßnahmen seien bestenfalls ineffektiv und schlimmstenfalls kontraproduktiv, ist nicht überzeugend. Wenn die Entwicklungspolitik die Regierungsführung schon heute zu einem wesentlichen Kriterium der Vergabepaxis macht, dann wird das Instrument der Konditionalität als solches offenbar für adäquat und vernünftig gehalten. Es vermag nicht einzuleuchten, warum dieselben Prinzipien (vor allem Menschenrechte) dann nicht auch für die auswärtige Politik gelten sollen, zumal die mittelbaren wie unmittelbaren Folgen rücksichtsloser Interventionspolitik noch weitaus destruktiver sind als innenpolitischer Autoritarismus oder die vermuteten Konsequenzen reduzierter Entwicklungszusammenarbeit (EZ) auf die Bevölkerung des sanktionierten Landes.⁷⁴

Das Einfrieren der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit ist zudem bisher nur in wenigen Fällen erfolgt, weshalb die der Maßnahme unterstellte mangelnde Effektivität erst noch zu beweisen wäre. Sonderbeziehungen zu einzelnen EU-Mitgliedstaaten haben es einigen afrikanischen Regierungen erlaubt, die Formulierung einer einheitlichen EU-Position zu verhindern. Die Wirksamkeit wurde bislang eher durch inkonsequente, vor allem aber *verspätete* entwicklungspolitische Sanktionen untergraben, die erst durchgesetzt wurden, nachdem klare Verstöße von der betroffenen Regierung begangen worden waren. Je

⁶⁸ United Nations, Third Special Report (Congo) [wie Fn. 26], Paragraphs 66–69.

⁶⁹ Human Rights Watch Urges Donor Nations to be Ready to Suspend Aid to Rwanda, AFP, 4.12.2004; Jean-François Bayart, Towards a New Start for Africa and Europe, in: African Affairs, 103 (2004) 412, S. 453–458, zu Ruandas Kongo-Politik implizit S. 456.

⁷⁰ EU's Solana Takes Aim at Rwanda after Meeting DRC's VP, AFP, 3.12.2004.

⁷¹ So auch Emeric Rogier, Rethinking Conflict Resolution in Africa, Den Haag: Clingendael Institute, Juli 2004, S. 42.

⁷² Bayart, Towards a New Start [wie Fn. 69], S. 457.

⁷³ Ebd.

⁷⁴ Rogier, Rethinking Conflict Resolution in Africa [wie Fn. 71], S. 42.

früher die Androhung und gegebenenfalls Durchsetzung von Sanktionen erfolgt, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit ihres Erfolges. Dies bedeutet keineswegs, daß mit der Regierung des betroffenen Landes ein politischer Dialog nicht fortgeführt werden sollte. Politische Konditionalitäten sind kein Selbstzweck, sondern ein Instrument, um regionale Stabilität zu fördern.

Indes kann die Wirksamkeit eines Vorgehens, das sich allein auf das Instrument des politischen Dialogs stützt, bezweifelt werden. Wenn etwa die UN unter großem Aufwand einen regionalen Konferenzprozeß zu Frieden und Sicherheit in Zentralafrika organisieren, Ruanda das gemeinsame, ein Bekenntnis zu Frieden und kooperativer Politik beinhaltende Abschlußkommunique unterzeichnet und nur wenige Tage später im Kongo militärisch einschreitet, dann zeigt dies, daß Anspruch und Wirklichkeit bei den Verfechtern des politischen Dialogs offenbar weit auseinanderklaffen.⁷⁵ Diejenigen, die gegen Sanktionen plädieren, bleiben eine Antwort auf die Frage schuldig, welche Alternativen zu entwicklungspolitischen Sanktionen bestehen. Ihre Einwände bieten alleine eine Rechtfertigung dafür, nicht zu handeln, wie das Beispiel Ruandas seit Jahren verdeutlicht. Im Lichte dieser Erfahrung hat auch das Argument keinen Bestand, mit der Durchsetzung von Sanktionen würden die Geber sich jede Möglichkeit der politischen Einflußnahme nehmen. Im Gegenteil spricht vieles dafür, daß die faktische Hinnahme militärischer Einmischung von der jeweiligen Regierung als stillschweigendes Einverständnis der Geber betrachtet wird.⁷⁶

Das verbreitete Argument, das Einfrieren von Entwicklungshilfe treffe nur die arme Bevölkerung, ist ebenso fragwürdig. Ressourcentransfers aus der EZ sind in der Regel in einem nicht unerheblichen Umfang von sogenannter Fungibilität, das heißt von Zweckentfremdung durch die Partnerregierung, betroffen. Damit wird auch die Strategie bezeichnet, aufgrund der EZ-Hilfe die eigenen Ausgaben für den vorgesehenen Zweck, zum Beispiel Sozialausgaben, zu reduzieren und die frei gewordenen Gelder für Militärausgaben zu verwenden.⁷⁷ Diese Problematik betrifft

nicht nur projektbezogene Ansätze, sie ist besonders augenfällig bei Budgethilfe, wie sie auch Ruanda von seiten der EU erhält. Ohnehin ist die Annahme, armutsorientierte EZ-Mittel würden von der Partnerregierung allein nach Kriterien der Bedürftigkeit verteilt, in Frage zu stellen.⁷⁸

Grundbedürfnisbefriedigung

Neben der Aufgabe, die Gewalt einzudämmen und die Gewaltakteure für den Dialog zu gewinnen, steht die internationale Gemeinschaft in Failing States noch vor einer zweiten, komplementären Herausforderung: der Bereitstellung öffentlicher Güter für die lokale Bevölkerung. Die Verbesserung der Lebensbedingungen in scheiternden Staaten ist eine explizit politische Aufgabe, da sie sich gegen die Perpetuierung politischer Unordnung, gegen die Quellen lokaler, häufig ethnischer Konflikte um knappe Ressourcen und gegen die Neigung frustrierter Bevölkerungsgruppen richtet, sich auf der Suche nach Sicherheit in die Arme von Milizenführern zu werfen.⁷⁹

Zunächst gilt es, die Nothilfe in nachhaltigere Maßnahmen zu überführen. In diesem Bereich sind bereits einige innovative Ansätze humanitärer Hilfsorganisationen erkennbar, die einen Brückenschlag zwischen reiner Nothilfe und entwicklungspolitischen Maßnahmen darstellen. Ein Beispiel ist die Wiederherstellung und Instandhaltung von Straßen- und Verkehrswegen mit Hilfe lokaler Arbeitskräfte. Damit sind gleich mehrere positive Effekte verbunden. Erstens werden in weitgehend entmonetarisierten Gebieten Einkommen generiert. Dies fördert lokale *ownership*, wirkt sich günstig auf die Nachhaltigkeit der Maßnahmen aus und trägt dazu bei, die Abhängigkeit von direkter Nothilfe sukzessive abzubauen. Zum anderen belebt die Rehabilitierung der Verkehrswege die lokalen Wirtschaftskreisläufe. Die ländliche Bevölkerung wird in die Lage versetzt, ihre Produkte in den städtischen Märkten zu

⁷⁵ UN Urges Rwandan Troop Pullback, BBC Online, 8.12.2004.

⁷⁶ Rogier, Rethinking Conflict Resolution [wie Fn. 71], S. 43

⁷⁷ Paul Collier/Anke Hoeffler, Military Expenditure: Threats, Aid and Arms Races, Oxford 2004, S. 18; Stephan Klingebiel, Der internationale Diskussionsstand über Programmorientierung: Schlussfolgerungen für die deutsche Entwicklungs-zusammenarbeit, Bonn: DIE, 2003.

⁷⁸ Hippolyte Fofack/Robert Ngong/Chukwuma Obidegwu, Public Expenditure Performance in Rwanda: Evidence from a Public Expenditure Tracking Study in the Health and Education Sectors, Washington, D.C., 2003 (Africa Region Working Paper 45); Peter Uvin, Aiding Violence: The Development Enterprise in Rwanda, West Hartford 1998.

⁷⁹ Vgl. die Aussagen Außenminister Fischers zur Situation in Afghanistan in seiner Rede vor der Generalversammlung der Vereinten Nationen (»Zivile Aspekte des Konfliktmanagements und des Peacebuildings«), New York, 22.9.2004, <www.auswaertiges-amt.de/www/de/ausgabe_archiv?archiv_id=6169>.

verkaufen, während gleichzeitig wichtige Konsumgüter in die ländlichen Gebiete transportiert werden können. Zweitens besitzt eine solche Maßnahme auch eine wichtige Dimension des Konfliktausgleichs, indem die Mobilisierung lokaler Arbeitskräfte aus allen ethnischen Gruppen dazu beiträgt, die – siehe das Beispiel Nord-Kivu – zusammengebrochene Kommunikation zwischen den lokalen Gemeinschaften wiederzubeleben. Drittens wird mit der Instandsetzung der Verkehrswege das ordnungspolitische Ziel verbunden, die Isolation der ländlichen Gebiete zu überwinden, was wiederum kleinräumig operierenden Milizen und Banden den Boden entzieht. Der Zugang zu den ländlichen Gebieten stellt eine notwendige Bedingung dar, um politische bzw. staatliche Autorität zu transportieren.

Derartige Maßnahmen sind an die realen politischen Rahmenbedingungen in Krisengebieten angepasst. Sie zielen auf die Bereitstellung öffentlicher Güter, ohne dies an die Existenz oder die Kapazitäten staatlicher Strukturen zu knüpfen.

Ähnliche Ansätze können auch im Bildungs- und Gesundheitssektor verfolgt werden. In Zaire zog sich der Staat bereits zu Beginn der siebziger Jahre aus diesen Bereichen zurück und wurde durch nichtstaatliche Träger, vor allem die Kirchen, ersetzt.⁸⁰ Es bildete sich ein System der Eigenfinanzierung unter kirchlicher Aufsicht heraus, das primär durch Schulgebühren bzw. Zahlungen der Patienten getragen wird und sich nun zunehmend auch auf die übrigen staatlichen Einrichtungen ausdehnt, die seit Ende der achtziger Jahre ebenfalls keine finanziellen Zuschüsse des Staates mehr erhalten und auch von seiten der Rebellen keine Ressourcen zugewiesen bekommen haben.

Während des Krieges konnte selbstverständlich keine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit sozialen Dienstleistungen erfolgen. Gleichwohl ist die Tatsache, daß beide Sektoren – Gesundheits- und Bildungswesen – nicht zusammenbrachen, ein Beleg für das hohe Maß an lokalen Kapazitäten gesellschaftlicher Selbstversorgung. Die Leistungsfähigkeit der nichtstaatlichen Dienstleister basiert auf einer dezentralen Organisation und auf der Legitimität, über die sie bei lokalen Bürgern verfügen. Insbesondere der Fortbestand des Bildungssektors zeigt, daß die Bevölkerung selbst unter extremen Armutsbedingungen zu

⁸⁰ Bereits 1974 belief sich der Anteil der Schüler, die kirchliche Schulen besuchten, auf etwa 75%. Ähnliche Quoten verzeichnete der Gesundheitsbereich. Vgl. Crawford Young/Thomas Turner, *The Rise and Decline of the Zairian State*, Madison 1985, S. 67.

Investitionen bereit ist, solange die erwarteten Gegenleistungen sichergestellt werden.⁸¹

Externe Interventionen müssen diese historisch gewachsenen Kapazitäten in Failing States berücksichtigen und der Versuchung widerstehen, knappe Ressourcen in den Aufbau zentralstaatlich geleiteter Bildungs- und Gesundheitsbereiche zu investieren, die nie existierten. Der Staat sollte in diesen Sektoren lediglich eine regulierende Funktion als »Schnittstellenmanager« erfüllen, »der privatwirtschaftliches wie freiwillig-zivilgesellschaftliches Engagement nach einem transparenten und effizienten Verfahren einbindet«.⁸² Im Mittelpunkt des internationalen Engagements sollte daher die Unterstützung bestehender lokaler Institutionen stehen. Dabei sind große Investitionen zu vermeiden, die die Management- und Aufnahmefähigkeit der Strukturen überfordern und möglicherweise auch ihre finanzielle Tragfähigkeit gefährden würden. Der Schwerpunkt der Hilfe sollte im Bereich der Ausstattung (medizinisches Material, Lehrmaterial, kleine Zuschüsse zum Bau oder Instandsetzung von Einrichtungen) und der Weiterbildung liegen.

Lokales »Institution-Building«: Die Bekämpfung der Rechtlosigkeit

Der Zusammenbruch eines Staates manifestiert sich unter anderem in einem rechtlichen Vakuum. Das Fehlen staatlicher Strukturen, die strafrechtliche und zivilrechtliche Tatbestände bearbeiten, führt in Failing States zu einem gravierenden Rückgang der gesellschaftlichen Kohäsion. Zu Recht mißt die internationale Gemeinschaft deshalb der Etablierung von Rechtsstaatlichkeit in scheiternden Staaten große Bedeutung zu.⁸³ Die Zielsetzung konventioneller Statebuilding-Ansätze, der Wiederaufbau von Rechtsstaatlichkeit, führt indes häufig an der Realität vorbei. Im Kongo und anderen Ländern besteht die Aufgabe

⁸¹ Vgl. auch Paul Richards/Khadija Bah/James Vincent, *Social Capital and Survival: Prospects for Community-Driven Development in Post-Conflict Sierra Leone*, Washington, D.C., 2004 (Social Development Paper Nr. 12), S. 32f, 57.

⁸² Tobias Debiel/Ulf Terlinden, *Förderung von Good Governance in Nachkriegsgesellschaften*, Positionspapier für GTZ/BMZ, Bonn 2003, S. 27f.

⁸³ Bislang bleibt es in diesem Punkt allerdings bei Willensbekundungen. UNMIL in Liberia ist die erste UN-Friedensmission, in die eine Abteilung zur Herstellung von Rechtsstaatlichkeit eingegliedert wurde (Legal and Judicial Systems Support Division).

darin, *erstmal*s in der Geschichte des Landes einen Rechtsstaat zu errichten.

Um den Gefahren entgegenzutreten, die mit einer Perpetuierung der Rechtlosigkeit verbunden sind, bedarf es kurzfristiger Maßnahmen auf zwei unterschiedlichen Feldern: dem der schweren Menschenrechtsverletzungen und –verbrechen und dem der innergesellschaftlichen Konflikte, die durch zivilrechtliche Streitigkeiten und kleinere strafrechtliche Tatbestände gekennzeichnet sind.

Menschenrechtsverletzungen und Verbrechen gegen die Menschlichkeit in Konfliktländern einzudämmen, bleibt auch nach der Beendigung von Konflikten ein akutes Problem. Infolge von Machtteilungsabkommen finden sich die Hauptverantwortlichen für Menschenrechtsverletzungen regelmäßig an der Spitze des Staates wieder oder profitieren von Amnestie. Anlaß zu Hoffnung gibt allerdings die Einrichtung des *Special Court for Sierra Leone* sowie die Tatsache, daß die während des Kongo-Kriegs begangenen Verbrechen gegen die Menschlichkeit den ersten Fall darstellen, mit dem sich der Internationale Strafgerichtshof befaßt.

Aber wie können Menschenrechtsverletzungen und andere schwere Verbrechen *während* eines Konflikts eingedämmt werden? Eine Möglichkeit stellt der oben skizzierte Ansatz dar, auf Gewaltakteure unmittelbaren Einfluß auszuüben, indem die Respektierung von Menschenrechten zur Voraussetzung für politische Konzessionen gemacht wird. Ein weiteres Druckmittel, das möglicherweise eine vorbeugende Wirkung entfaltet, könnte sich bieten, sobald Ermittlungen des Internationalen Strafgerichtshofs, die Einrichtung von UN-Sonderstraftribunalen (Ruanda, ehemaliges Jugoslawien) bzw. Sondergerichtshöfen (Sierra Leone) im Gefolge von Konflikten institutionalisiert werden. Damit ginge von der Staatengemeinschaft das Signal an alle Parteien eines Konflikts (Regierungen wie nichtstaatliche Gewaltakteure) aus, daß Täter mit international sanktionierten Konsequenzen zu rechnen haben. Dies könnte zur Prävention der schwersten Exzesse beitragen.

Die internationale Gemeinschaft kann auch unmittelbare Maßnahmen zur Bearbeitung gesellschaftlicher Konflikte ergreifen. In zahlreichen afrikanischen (Konflikt-)Regionen spielen Streitigkeiten um Land eine große Rolle. Besonders deutlich wird dies in Nord-Kivu, wo Konflikte um Grund und Boden 90 Prozent aller zivilrechtlichen Auseinandersetzungen ausmachen. Dies ist nicht nur ein sozioökonomisches Entwicklungshindernis; es waren Landkonflikte, die 1993

in Nord-Kivu zu gewaltsamen ethnischen Zusammenstößen mit mehreren Tausend Toten eskalierten.

Da von Landkonflikten ein erhebliches Risiko politischer Destabilisierung ausgeht, muß es das Ziel der internationalen Gemeinschaft sein, diese Konflikte beizulegen oder zumindest ihre Eskalation zu verhindern. Allerdings gibt es in den meisten Failing States keine anschußfähigen (rechts)staatlichen Strukturen, auf deren Unterstützung die externen Interventionisten bauen könnten. Deren Strategie sollte daher auf die Stärkung alternativer, bereits bestehender Institutionen gerichtet sein, die Regulierungsfunktionen wahrnehmen. Dies wäre ein wichtiger Schritt, um ethnische Gruppen darin zu bestärken, Konflikte ohne Rückgriff auf Gewalt zu bewältigen.

Die in Nord-Kivu tätige *Commission Justice et Paix* (CJP) der Caritas ist ein Beispiel. Sie stellt eine parajuristische Institution dar, die dank der verzweigten Organisationsstruktur und moralischen Autorität der katholischen Kirche in nahezu allen Gemeinden vertreten ist. Ihre lokalen Ableger bieten der ländlichen Bevölkerung eine neutrale und transparente Schiedsgerichtsbarkeit an. Hinzu treten ferner der *Barza Intercommunautaire* (Ältestenrat) und die *Commission de Pacification*. Dabei handelt es sich um Einrichtungen, die insbesondere die Eskalation individueller Streitigkeiten in kollektive ethnische Auseinandersetzungen zu verhindern suchen.⁸⁴

Nord-Kivu ist kein Ausnahmefall. In den meisten Failing States gibt es lokale Konfliktlösungsmechanismen, die von den Gebern unterstützt werden sollten. Der Einwand, ein solches Vorgehen fördere Parallelstrukturen und untergrabe das Ziel des (rechts)staatlichen Wiederaufbaus, vermag nicht zu überzeugen, da er eine Antwort auf die Frage schuldig bleibt, welche Alternativen den Gesellschaften in scheitern den Staaten kurz- und mittelfristig denn sonst zu Gebote stehen, mit deren Hilfe eine politische Stabilisierung labiler staatsoffener Räume erfolgen könnte. Eine ausschließliche Fixierung auf die Herstellung rechtsstaatlicher Strukturen, die viele Jahre oder gar Jahrzehnte benötigen, bis sie ihre volle Funktionsfähigkeit erreicht haben, ist somit keine adäquate Strategie. Wenn die Förderung von Ordnung und Sicherheit ein ernsthaftes Anliegen der internationalen Gemeinschaft ist, dann kann dieser Prozeß nicht ohne jene bereits vorhandenen Strukturen gelingen, die ordnungspolitische Funktionen tatsächlich aus-

⁸⁴ Vgl. hierzu Tull, *The Reconfiguration of Political Order* [wie Fn. 62], Kap. 6–7.

üben. Im Kongo wie auch in anderen Krisenländern wird der Staat auf absehbare Zeit *nicht* als neutraler Vermittler gesellschaftlicher Interessenkonflikte fungieren können. Die Förderung nichtstaatlicher, aber *funktionsfähiger* und gesellschaftlich legitimer Strukturen wäre schon aus diesem Grund eine sinnvolle Überbrückungsstrategie.⁸⁵ Die notwendigen Bemühungen zum Aufbau rechtsstaatlicher Institutionen bleiben davon unberührt, zumal nichtstaatliche Organisationen sich nicht zwingend in einer Konkurrenz zum Staat befinden.

Prioritäten der Übergangsphase

Die DR Kongo, Burundi und Liberia können inzwischen auf ein Friedensabkommen und die Bildung von Übergangsregierungen zurückblicken. Die politische Situation in diesen Ländern macht aber deutlich, daß der Begriff »Postkonflikt« unscharf und irreführend ist. In den kommenden Jahren muß die Stabilisierung dieser Staaten im Vordergrund stehen, aus der heraus dann ein Prozeß des Wiederaufbaus eingeleitet werden kann. Zwei Aufgabenfelder verdienen dabei die besondere Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft: Landreform und Dezentralisierung.

Im Hinblick auf den Ostkongo wären mit der Einleitung eines Dezentralisierungsprozesses, der den Provinzverwaltungen konkrete politische und administrative Kompetenzen einschließlich der Steuererhebung einräumt, zwei Vorteile verbunden: Erstens würde dies den weitgehend autonom handelnden politischen Eliten in den Provinzen nahelegen, sich in das politische System Kongos stärker zu integrieren. Zumindest aber wäre lokale Autonomie ein Instrument, um die Entstehung zentrifugaler Kräfte zu verhindern, Minoritäten zu schützen und in politische Entscheidungsprozesse einzubinden. Zweitens wäre allgemein eine dezentralisierte oder gar föderale Struktur dem Zentralismus vorzuziehen, der über Jahrzehnte hinweg zum Niedergang des Landes geführt hat. Dezentralisierung ist sicherlich kein Königsweg zu Demokratie, Entwicklung und Krisenprävention,⁸⁶ aber weitreichende Befugnisse für lokale Verwaltungen wären eher dazu geeignet, Aushandlungs-

prozesse zwischen gesellschaftlichen Interessengruppen und lokalen Vertretern des Staates – beispielsweise über die Frage der Ressourcenallokation – anzustoßen als das gescheiterte Modell einer Machtkonzentration in der weit entfernten Hauptstadt. Bei solchen Reformen in Failing States geht es nicht darum, eine vorhandene zentralstaatliche Machtfülle zu entflechten, sondern eine faktisch bereits vollzogene Lokalautonomie zu legalisieren. In den meisten scheitern den Staaten, und dies gilt vor allem für die großen Flächenstaaten, wird eine starke zentralstaatliche Exekutive mit weitreichenden bürokratischen Eingriffsmöglichkeiten auf der lokalen Ebene ohnehin nicht zu verwirklichen sein. Sie wäre indes auch nicht wünschenswert. Das Beispiel des Gesundheits- und Bildungswesens im Kongo unterstreicht die potentielle Effektivität dezentraler Strukturen, die die Vorzüge lokaler *ownership*, Ressourcenmobilisierung und Partizipation herausgebildet haben, deren Ursprung aber auf keinen von »oben« erlassenen administrativen Vorgang zurückgeht.

Failing States zeichnen sich durch eine lange Vorgeschichte autoritärer Herrschaft und fehlender öffentlicher Dienstleistungen aus.⁸⁷ Dieser Umstand hat in den betroffenen Ländern im Verlauf der Jahrzehnte (notgedrungen) die Entwicklung gesellschaftlicher Kapazitäten der Selbstorganisation in Gang gesetzt. Es sind diese Kräfte, die das wesentliche Potential zum Wiederaufbau des Landes bergen und die daher von außen unterstützt werden sollten. Angesichts der Erfahrung des Zusammenbruchs staatlicher Ordnung haben die Bevölkerungen in Failing States kein Interesse daran, zu staatenlosen Gesellschaften zu werden. Die »Idee des Staates«, einschließlich seiner öffentlichen Verantwortung, ist und bleibt im sozialen Bewußtsein tief verankert und stellt ein Fundament für den langfristigen Aufbau von Staatlichkeit dar. Kurz- und mittelfristig wird indes die tiefe Skepsis gegenüber staatlichen Strukturen bestehenbleiben, weil sie aus Sicht der Bevölkerung ein Synonym für Korruption und Kleptokratie darstellen. Daher wäre es verfehlt und kontraproduktiv, zentralstaatliche Institutionen zum Hauptempfänger externer Hilfe zu machen. Anzustreben ist vielmehr ein Staatsaufbau von unten, der den Bürgern, aber auch der internationalen Gemeinschaft direktere Einwirkungsmöglichkeiten eröffnet. Die Entwicklungspolitik sollte sich auf diese Situation durch die Schaffung

⁸⁵ Ähnlich zu Sierra Leone Richards/Bah/Vincent, Social Capital and Survival [wie Fn. 81], S. 50f.

⁸⁶ Vgl. Walter Thomi/Markus Steinich/Winfried Polte (Hg.), Dezentralisierung in Entwicklungsländern. Jüngere Ursachen, Ergebnisse und Perspektiven staatlicher Reformpolitik, Baden-Baden 2001.

⁸⁷ Stephen Ellis, The Old Roots of Africa's New Wars, in: Internationale Politik und Gesellschaft, (2003) 2, S. 29–43.

innovativer Instrumente einstellen, die es ihr erlauben, dezentralisierte, dezidiert lokale Kooperationen durchzuführen, die auch die Unterstützung staatlicher Lokalverwaltungen mit einschließen.

Weder die Stabilisierung noch der langfristige Aufbau staatlicher Ordnung in Failing States können gelingen, ohne daß die Ursachen von Krisen und Gewalt behoben werden. Dazu bedarf es nachhaltiger, struktureller Veränderungen, die von den derzeit durchgeführten Maßnahmen, die auf eine schnelle und kurzfristige »Reparatur« des gescheiterten Staates abzielen, nicht oder nur unzureichend erreicht werden. Ein Beispiel ist die Demobilisierung von Kombattanten. Die Aufmerksamkeit der externen Helfer richtet sich in diesem Bereich meist auf das Einsammeln von Waffen, das in Einzelfällen auch erfolgreich war (z. B. in Sierra Leone). Weniger Beachtung findet der Aspekt der sozialen und ökonomischen (Re-)Integration der Kombattanten. Die Demobilisierungsprämie, die sie erhalten, trägt dazu nicht bei.⁸⁸ Wirklich relevant wäre es, den Milizionären sozio-ökonomische Perspektiven zu verschaffen. Dies ist um so dringlicher, als das Fehlen solcher Perspektiven häufig eine zentrale Konfliktursache darstellt. Im Ostkongo ist in diesem Zusammenhang die Landproblematik hervorzuheben. Eine hohe Bevölkerungsdichte, vor allem aber das Nebeneinander konkurrierender Bodenrechte, das die Entstehung eines Latifundiensystems ermöglicht hat, haben weiten Teilen der jüngeren Generation jede Chance des sozialen Aufstiegs genommen. Die internationale Gemeinschaft sollte bei der Regierung resolut für eine längst überfällige Landreform eintreten, für die im Kongo und anderen Staaten Afrikas zwei Gründe sprechen:

1. Mit ihr würde nicht nur ein wesentlicher Beitrag zur Armutsbekämpfung geleistet, eine Landreform würde auch eine wichtige konfliktpräventive Dimension besitzen, denn ein erleichterter Zugang zu Grund und Boden würde Tausenden von jungen Männern eine Alternative zum Dasein als Milizionär eröffnen;⁸⁹
2. Kongo ist eine Agrargesellschaft. Solange nur wenige alternative Einkommensquellen bestehen, muß durch eine Landreform dazu beigetragen werden, daß Landwirtschaft eine ausreichende ökonomische Lebensgrundlage bietet. Bisher wird dies durch

den derzeit geltenden Rechtsdualismus, das heißt die Koexistenz konkurrierender Rechte (staatlich versus traditionell), verhindert.⁹⁰ Eine Landreform wäre ein erster Schritt, um Rechtssicherheit zu schaffen und die Zahl der Landkonflikte zu reduzieren.

⁸⁸ In Liberia zum Beispiel erhielt jeder Kämpfer 300 US-Dollar für seine Waffe.

⁸⁹ So auch Koen Vlassenroot/Timothy Raeymaekers (Hg.), *Conflict and Social Transformation in Eastern DR Congo*, Gent 2004.

⁹⁰ Vgl. Tull, *The Reconfiguration of Political Order in Post-colonial Africa* [wie Fn. 62], S. 76.

Fazit

Werden die Maßnahmen externer Intervention in Failing States auf das angestrebte Endresultat stabilisierter Staatlichkeit verengt, so wird dies zwangsläufig zu enttäuschenden Ergebnissen führen. Denn Konzepte, die sich durch eine Verabsolutierung des Staatsaufbaus auszeichnen, unterschätzen oft die Zeit, die die Errichtung eines effektiven Staates benötigt. Zudem zeitigt die von der internationalen Gemeinschaft verfolgte Fokussierung auf die Hauptstadt und auf die Eliten offensichtlich nicht immer und unmittelbar die erwünschten Stabilisierungseffekte. Es erscheint daher ratsam, komplementäre Strategien zu verfolgen.

Die zentrale Aufgabe in Failing States besteht nicht darin, einen vormals effektiven Staat wiederaufzubauen, sondern eine Staatlichkeit zu entwickeln, deren Funktionsweise sich von der ihrer gescheiterten Vorgängerin grundsätzlich unterscheidet. Der derzeit verfolgte State-building-Ansatz legt allerdings die Vermutung nahe, daß das Ergebnis lediglich eine Wiederherstellung jener »defizienten Staatlichkeit« sein wird, die den Ursprung der Krisen bildete. Nicht nur im Kongo scheint jetzt schon festzustehen, daß die für den Staatsaufbau von den Gebern bereitgestellten Ressourcen ebenso begrenzt sein werden wie ihre politische Unterstützung. Im Kongo deutet insbesondere das starre Festhalten an frühestmöglichen Wahlen darauf hin. Deren Durchführung wird zweifellos als sichtbarer Erfolg der internationalen Bemühungen gefeiert werden, aber auch das Signal zu Verringerung des internationalen Engagements sein. Sierra Leone (1999) und Liberia (nach 1997), die nach der Durchführung von Wahlen zu gewaltsamen Konflikten zurückkehrten, sind hierfür warnende Beispiele für dieses Vorgehen.

Die bisherigen Erfahrungen in Failing States zeigen, daß der Aufbau staatlicher Autorität kein evolutionärer oder linearer Prozeß ist und daß die Umsetzung der verfolgten Ziele vermutlich Jahrzehnte beanspruchen wird.⁹¹ Ähnliches würde dann auch für die Herstellung minimaler Sicherheit und politischer Ord-

nung gelten. Daraus ergeben sich folgende Schlußüberlegungen:

- Selbst im unwahrscheinlichen Fall eines zügigen Staatsaufbaus darf die gesellschaftliche Legitimität der staatlichen Strukturen keineswegs vorausgesetzt werden. Umfragen in Ländern mit fragiler Staatlichkeit haben wiederholt dokumentiert, daß staatliche Institutionen (z. B. die Polizei) von weiten Teilen der Gesellschaft als korrupt und ineffektiv betrachtet werden.⁹² Stabilisierungsversuche, die sich ausschließlich auf den Staat konzentrieren, bieten daher keine tragfähige mittelfristige Lösung.⁹³ Das hier vorgeschlagene Vorgehen der politischen Auseinandersetzung mit Gewaltakteuren und der Unterstützung nichtstaatlicher ziviler Strukturen hat den Vorteil, daß es bereits während eines laufenden Konflikts erfolgt.
- Ordnung und Sicherheit können nicht gegen den Willen jener Akteure und Strukturen hergestellt werden, die innerhalb des Landes faktische und nicht lediglich legale Autorität ausüben. Im kriegszerrütteten Kongo wie in anderen Krisenländern sind dies Rebellen- und Milizenführer, die auf lokaler Ebene ihre eigenen Herrschaftsbereiche jenseits des Staates etabliert haben. Häufig handelt es sich dabei um relativ klar strukturierte, wenn auch illiberale Herrschaftssysteme.⁹⁴ Sie zur Kenntnis zu nehmen, ist eine Grundvoraussetzung erfolgreicher sicherheitsorientierter Strategien. Die an der staatlichen Entwicklung interessierten externen Geber sollten sich daher mit nichtstaatlichen Gewaltakteuren politisch einlassen, sofern erstens die internationale Gemeinschaft nicht dazu bereit ist, ihre normativen Ziele mit militärischen Mitteln durchzusetzen, und zweitens die nichtstaatlichen Gewaltakteure mindestens die in dieser Studie vorgeschlagenen Kohärenzkriterien erfüllen. Mit stumpfen In-

⁹¹ Vgl. auch *Centre for Humanitarian Dialogue*, *Assistance to Justice and the Rule of Law in Afghanistan*, Genf 2004, S. 14; *Liberia: A Shattered Nation* [wie Fn. 44].

⁹² Vgl. *UN Economic Commission for Africa*, *Striving for Good Governance in Africa*, Addis Abeba 2004.

⁹³ Benoît Dupont/Peter Grabosky/Clifford Shearing, *The Governance of Security in Weak and Failing States*, in: *Criminal Justice*, 3 (2003) 4, S. 338.

⁹⁴ Vgl. Stephen Ellis, *The Mask of Anarchy. The Destruction of Liberia and the Religious Dimension of an African Civil War*, New York 1999.

strumenten oder halbherzigen Versuchen gegen die realen Machtstrukturen anzugehen, wird, so sehr diese auch westlichen Wertvorstellungen zuwiderlaufen, nicht zum Aufbau eines effektiven Staates beitragen.⁹⁵

- Die politischen Ambitionen der externen Akteure müssen auf ein realistisches Maß reduziert werden, um angesichts der unerschöpflichen Aufgaben und Herausforderungen in Failing States die notwendigen Prioritäten festlegen zu können: »Je enger das Ziel definiert wird, je nachdrücklicher die damit eingegangenen Verpflichtungen, je niedriger die Erwartungen, desto wahrscheinlicher ... ist es, daß Fortschritte erzielt werden.«⁹⁶
- Die Strategie, sowohl mit gewaltbereiten wie zivilen nichtstaatlichen Akteuren politisch zusammenzuarbeiten, ist mit dem Ziel des Staatsaufbaus nicht nur vereinbar, sondern ein zentraler und notwendiger Bestandteil zu dessen Verwirklichung. Die Herstellung politischer Stabilität und Sicherheit muß dem Aufbau des Staates vorausgehen, ihn zumindest aber begleiten. Insofern stellt die Kooperation und indirekte Anerkennung von nichtstaatlichen Akteuren eine Überbrückungsstrategie dar, mit deren Hilfe Zeit für den Aufbau legitimer staatlicher Strukturen gewonnen werden kann.⁹⁷
- Im Vordergrund der Friedenskonsolidierung muß die lokale Ebene stehen, denn nur dort lassen sich innerhalb von fragmentierten Failing States die Macht- und Autoritätsstrukturen identifizieren, ohne deren Kooperation politische Ordnung und Sicherheit nicht durchgesetzt werden können.
- Der Aktionsplan der Bundesregierung zur Krisenbearbeitung und Krisenprävention gibt Hinweise darauf, daß die Notwendigkeit solcher Maßnahmen von deutscher Seite bereits erkannt worden ist.⁹⁸ Nun gilt es sie umzusetzen. Das Ziel der Strukturbildung kann jedoch nicht durch ein befristetes Engagement erreicht werden. Punktuelle Maßnah-

men müssen durch eine breitere Programmförderung ersetzt werden, in der alle Eingriffe auf das Ziel der strukturellen Stabilität hin abgestimmt sind.

Abkürzungen

AFDL	Alliance des Forces Démocratiques pour la Libération du Congo
AFP	Agence France-Presse
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CJP	Commission Justice et Paix
DDR	Disarmament, Demobilization, Reintegration
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
DRC	Democratic Republic of Congo
EU	Europäische Union
EZ	Entwicklungszusammenarbeit
FDLR	Forces Démocratiques de Libération du Rwanda
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIV	Human Immunodeficiency Virus
IISS	The International Institute for Strategic Studies
IRIN	Integrated Regional Information Networks
KLA	Kosovo Liberation Army
LDF	Local Defense Forces (Nord-Kivu)
MLC	Mouvement pour la Libération du Congo
MONUC	Mission de l'Organisation des Nations Unies en République Démocratique du Congo
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
RCD	Rassemblement Congolais pour la Démocratie
RUF	Revolutionary United Front (Sierra Leone)
UN	United Nations
UNMIL	United Nations Mission in Liberia
UNSR	UN-Sicherheitsratsresolution

⁹⁵ Vgl. Menkhaus, Somalia: State Collapse [wie Fn. 8], S. 83; Amitai Etzioni, A Self-Restrained Approach to Nation-Building by Foreign Powers, in: International Affairs, 80 (2004) 1, S. 14f.

⁹⁶ Amitai Etzioni, A Self-Restrained Approach to Nation-Building by Foreign Powers, in: International Affairs, 80 (2004) 1, S. 14.

⁹⁷ Dupont u. a., The Governance of Security [wie Fn. 93].

⁹⁸ Bundesregierung, Aktionsplan »Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung«, Berlin, 12.5.2004, S. 39; vgl. auch UK Department for International Development (DFID), DR Congo: Country Engagement Plan, 2003, Paragraph B16.